

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PAULA MATOSKI BUTTURE

A COMISSÃO DA ORDEM SOCIAL NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE
(1987-1988):
A LÓGICA SÓCIO-POLÍTICA DO COMPORTAMENTO PARLAMENTAR

CURITIBA
2014

PAULA MATOSKI BUTTURE

A COMISSÃO DA ORDEM SOCIAL NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE
(1987-1988):

A LÓGICA SÓCIO-POLÍTICA DO COMPORTAMENTO PARLAMENTAR

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Ciência Política no
Curso de Pós-Graduação em Ciência Política,
Departamento de Ciência Política e Sociologia da
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Nervo Codato.

CURITIBA

2014

Catálogo na publicação
Mariluci Zanela – CRB 9/1233
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Butture, Paula Matoski

A Comissão da Ordem Social na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988): a lógica sócio-política do comportamento parlamentar / Paula Matoski Butture – Curitiba, 2014.

106 f.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Nervo Codato

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

1. Ciência política. 2. Brasil. Assembleia Constituinte (1987-1988). 3. Legisladores - Brasil. 4. Eleições – Aspectos sociais. 5. Ordem social.
I. Título.

CDD 321.8



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Rua General Carneiro, 460 – 9º Andar Sala 908 Fone: 3360-5233.

PARECER

A banca examinadora instituída pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, da Universidade Federal do Paraná, após argüir o(a) mestrando(a) **PAULA MATOSKI BUTTURE**, em relação ao seu trabalho de dissertação, intitulada “A COMISSÃO DA ORDEM SOCIAL NA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-1988): A LÓGICA SÓCIO-POLÍTICA DO COMPORTAMENTO PARLAMENTAR”, decidiu favorável à “APROVAÇÃO” do(a) acadêmico(a), habilitando-o(a) ao título de *Mestre* em Ciência Política.



Curitiba, 18 de Dezembro de 2014.

Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto

Prof. Dr. Rogério Arantes

Prof. Dr. Adriano Nervo Codato
(**orientador e presidente**)

AGRADECIMENTOS

Minha gratidão aos que me acompanharam no processo que neste texto culmina – as quase cem páginas registram esse que foi um tempo de aprendizagem e angústia, como é todo o processo de crescimento.

Agradeço primeiramente ao meu orientador, Adriano Codato, por ter introduzido em meu percurso acadêmico o interesse pelos estudos de elites e sociologia política. Seu incentivo foi essencial para que eu trocasse a ideia de estudar os direitos socioassistenciais pela análise da Assembleia Nacional Constituinte, onde estes direitos foram instituídos. Foi pela sua orientação e pelo exemplo passado em cada encontro que pude, enfim, compreender verdadeiramente do que a Ciência Política trata.

Agradeço os amigos e amigas que fiz no percurso e que levo adiante: Ana Paula Lopes Ferreira, pelo companheirismo e por compartilhar a inquietação de vir de outra área de conhecimento, Márcio Cunha Carlomagno, pelo livro que me emprestou para a prova escrita, desde o primeiro momento se revelando um amigo sincero para momentos ímpares; ao Diego Silveira, pelos presentes que foram sua companhia e o livro do Florestan Fernandes – para, em suas palavras “me ajudar a ser tão boa cientista social como psicóloga”; ao Eric Gil Dantas e seus posicionamentos polêmicos, que me fazem lembrar que resistir é preciso; ao Ignácio Cardone, por ser sempre um bom exemplo para a vida acadêmica e de anfitrião de festas; ao Romer Mottinha, pelo bom humor e calma inspiradoras; à Andréa Benetti, pelas dicas e apoio na pesquisa, e ao Lucas Massimo, pela paciência infinita e pela troca de mensagens e a cada um com quem travei uma convivência suave e inspiradora.

Ao Guilherme, por me esperar mesmo apesar das minhas longas ausências, pela companhia do projeto à entrega do texto final, meu companheiro de vida.

À minha mãe, por acreditar em mim, por me fortalecer para que eu siga em direção ao que desejo.

À minha avó, que diz que o conhecimento que construo aqui vale por toda uma vida (assim seja), ainda que ela não saiba ao certo o que tanto eu estudei.

À minha amiga-irmã, Ana Lúcia do Nascimento, por acreditar.

À psicanalista Mônica Fabiane, pela escuta e por me ajudar também na aprendizagem.

Aos Professores Renato Perissinotto e Emerson Cervi pelas contribuições na minha banca de qualificação com fundamentais críticas e sugestões, e também por serem profissionais inspiradores.

Ao tempo.

*Nós que estamos nesta luta queremos dizer para V. Ex.as:
não se emocionem conosco;
não se emocionem com os aleijados e os negros e os índios e os velhos, não se emocionem
conosco. Emocionem-se, sim, com a reforma agrária, com a reforma tributária.
Emocionem-se, sim, com os lobbies das multinacionais ao nosso meio,
sangrando o nosso povo.
Não se deixem iludir. Nós fomos marcados para viver.*

Psicóloga Maria Leda de Resende Dantas,
representante das minorias na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 marcou o processo de transição o autoritarismo para a democracia no Brasil. O processo de sua elaboração, entretanto, foi muito além da redação das normas jurídico-constitucionais então elaboradas. Diferente de outras experiências constituintes brasileiras, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 adotou um inédito procedimento de elaboração constitucional, que prescindiu da prévia elaboração, endógena ou exógena, de um projeto global inicial. Além disso, apresentou uma dinâmica de funcionamento amplamente descentralizada, de longa duração e que contou com ampla participação de atores externos e internos. O assunto que ensejou maior participação popular, com o envio de 2.257 propostas, foi o trabalhado pela Comissão da Ordem Social. Responsável por tratar de temas que romperam com a ordem social e econômica até então vigente, tais como estabilidade no emprego, redução da jornada de trabalho e criação de um Sistema Único de Saúde, esta Comissão tensionou interesses díspares da sociedade, representados principalmente pela contraposição entre interesses conservadores e progressistas. Estudar a fase específica de elaboração da Comissão constitui oportunidade de estudar a dinâmica das decisões legislativas num momento específico de afluência de interesses e de rumos indefinidos. A literatura que trata sobre o tema no escopo da Ciência Política tende a enfatizar a influência das normas que regeram o processo decisório para explicar seu resultado final, tomando como objeto o processo constituinte como um todo. Em que pese à importância do arcabouço institucional para a compreensão das disputas políticas e o resultado final da ANC, o acento dado ao condicionamento institucional não deve subsumir a importância do perfil sócio-políticos dos constituintes, a fim de poder compreender a disponibilidade e eficácia dos recursos empregados na organização. Assim, a presente dissertação tem por objetivo estudar a influência do perfil sócio-político dos constituintes que compuseram a Comissão da Ordem Social sobre o comportamento por eles expressos em votações nominais. Para atingir a este objetivo adotaremos a seguinte metodologia: realizaremos uma prosopografia, a fim de evidenciar as características comuns dos agentes políticos; em seguida construiremos uma tipologia do perfil sócio-político dos parlamentares, agregando variáveis de dimensões sociais e políticas, e, por fim, construiremos uma tipologia das preferências manifestas pelos constituintes em votações nominais da Comissão, para, finalmente, analisar a coesão entre os agrupamentos e a correlação dos sujeitos com preferências específicas. Como resultado, temos que havia na Comissão o agrupamento em torno de três posições ideológico-políticas: a Esquerda, o Centrão/direita e o PMDB não pertencente ao Centrão. Enquanto a Esquerda e o PMDB não Centrão atuaram como agrupamentos coesos, e por vezes articulados entre si em favor da reforma agrária e da regulamentação da discriminação, estando a Esquerda mais favorável aos trabalhadores e o PMDB às minorias, o Centrão/direita revelou-se um grupo pouco coeso e de interesses específicos bastante dispersos. Desta feita, embora o Centrão/direita se manifestasse contrariamente às conquistas estabelecidas pela Comissão, este agrupamento não logrou estabelecer alianças e articulações fortes para fazer valer suas decisões. Considerando toda a sorte de estímulos e pressões que se inclinaram sobre os constituintes, todos os tipos de atalhos foram válidos para tecer suas posições – seja seu sistema de crenças, seja sua origem sócio-ocupacional e política, seja a indicação do relator.

Palavras-chave: Assembleia Nacional Constituinte 1987-88; Ordem Social; constituintes; comportamento político; perfil sócio-político.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 marked the transition process of authoritarianism to democracy in Brazil. The process of its elaboration, however, went far beyond the legal and constitutional standards required to its elaboration. Unlike any other constituent experiences in Brazil, the National Constituent Assembly of 1987-1988 adopted an unprecedented constitutional drafting procedure, which refrained from endogenous or exogenous preparation prior to initial a global project. Furthermore, it presented a widely decentralized functioning dynamic, long-term and with broad participation of external and internal actors. The issue that led to greater popular participation, with the sending of 2,257 proposals, was dealt by the Social Order Commission. Responsible for dealing with themes that broke with the social and economic order until then, such as job security, reduction of working hours and creating a unified Health System, this Commission provoked disparate interests of society, represented mainly by the contrast between conservative and progressive interests. Studies about the specific phase of the Commission that worked in the Nacional Assembly constitutes an opportunity to study the dynamics of legislative decisions in a particular point of confluence of interests and directions undefined. Literature about the topic within the scope of political science tends to emphasize the influence of norms which governed the decision-making process to explain its result, having as object the constituent process as a whole. Despite the importance of the institutional framework for the understanding of political disputes and the final result of the NCA, the accent given to the institutional conditioning should not subsume the importance of social-political profile of constituents, which permits to understand the availability and effectiveness of the resources employed in the organization. Thus, the present dissertation aims to study the influence of social-political profile of constituents that composed the Commission of Social Order on their behavior expressed in roll-call votes. To achieve this goal we will adopt the following methodology: we will perform a Prosopography, in order to highlight the common characteristics of the political agents; then we will build a typology of social-political profiles of parliamentarians, adding social and political dimensions, and finally, we will build a typology of clear preferences by constituents in roll-call votes of the Commission, to examine the cohesion between the groupings and the correlation of the subjects with specific preferences. As a result, we have that the Commission grouped around three ideological-political positions: the left, the Centrão/right and the PMDB not belonging to the Centrão. While the left and the PMDB no Centrão acted as cohesive groupings, and sometimes articulated among themselves in favor of land reform and regulation of discrimination, the Centrão/right turned out to be a tight-knit little group and specific interests quite dispersed. Therefore, although the Centrão/right to manifest contrary to conquests laid down by the Commission, this grouping failed to establish alliances and strong joints to enforce their decisions. Considering all sorts of stimules and pressures that leaned on the constituents, all kinds of shortcuts were valid to weave their positions – whether their belief system, whether their socio-occupational origin and politics, or even an indication of the

rapporteur.

Keywords: Brazilian Nacional Constituent Assembly (1987-1988); constituents; Social Order; political behavior; political profiles.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|----|
| Gráfico 1- Partidos Políticos na Comissão da Ordem Social X na ANC | 4 |
| Gráfico 2 - Ocupação principal dos constituintes da Comissão X ANC..... | 36 |
| Gráfico 3- Análise de correspondência - Bases institucionais X Blocos suprapartidários..... | 68 |
| Gráfico 4 - Análise de Correspondência - Ocupação X Corrente Suprapartidária..... | 70 |
| | |
| Quadro 1- Principais estudos sobre a ANC | 54 |
| Quadro 2- Categoria ocupação profissional | 58 |
| Quadro 3- Variáveis na dimensão política | 63 |
| Quadro 4 - Temas das votações nominais | 80 |
| | |
| Figura 1 - Posições dos agrupamentos em votações..... | 85 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 Classificação ideológica dos Constituintes da Comissão da Ordem Social (%) | 34 |
| Tabela 2- Classificação DIAP por ocupações predominantes na Comissão da Ordem Social | 37 |
| Tabela 3- Experiência da Constituinte de 1987 e da Comissão da Ordem Social, por partido | 40 |
| Tabela 4- Constituintes da Ordem Social signatários do Centrão | 40 |
| Tabela 5 - Vínculo associativo entre os membros da Comissão da Ordem Social | 53 |
| Tabela 6- Correntes suprapartidárias na Comissão da Ordem Social | 64 |
| Tabela 7- Crosstabs - Blocos suprapartidárias e partidos políticos na Comissão da Ordem Social | 65 |
| Tabela 8 - Perfis de linha - Corrente suprapartidária X Bases institucionais | 67 |
| Tabela 9 - Perfis de coluna – Corrente suprapartidária X Bases institucionais..... | 67 |
| Tabela 10 - Perfis de linha - Análise de Correspondência Ocupação X Corrente suprapartidária | 69 |
| Tabela 11 - Perfis de Coluna - Análise de Correspondência - Ocupação X Corrente suprapartidária | 69 |
| Tabela 12- Índice de Rice médio por tipo sócio-político | 73 |
| Tabela 13- Distribuições de casos por índice de Rice (%) | 74 |

LISTA DE SIGLAS

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

CDOS – Comissão da Ordem Social

DANC – Diários da Assembleia Nacional Constituinte

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PTB – Partido Trabalhista do Brasil

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PL – Partido Liberal

RI – Regimento Interno

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO..... | 1 |
| 1 A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 87/88 EM ANÁLISE: ESTUDOS SOBRE PERFIL SOCIAL E PROCESSO DECISÓRIO..... | 14 |
| 1.1 A ANÁLISE ENDÓGENA: ESTUDOS SOBRE COMPORTAMENTO POLÍTICO E PARLAMENTAR, PERFIL SOCIAL E TRAJETÓRIA POLÍTICA NA ANC 1987-88..... | 17 |
| 1.1.1 Estudos sobre perfil social e trajetórias políticas dos parlamentares..... | 17 |
| 1.1.2 Estudos sobre Comportamento Político na ANC | 25 |
| 1.1.3 O perfil social e as trajetórias dos constituintes da Comissão da Ordem Social | 33 |
| 1.2 A ANÁLISE EXÓGENA: SOCIEDADE CIVIL E CONSTITUINTE | 42 |
| 1.2.1 A sociedade civil e a Comissão da Ordem Social | 45 |
| 1.3 A ANÁLISE MISTA: ESTUDOS SOBRE A ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA CONSTITUINTE | 50 |
| 2. OS ELEMENTOS DO MODELO ANALÍTICO..... | 56 |
| 2.1 A NATUREZA DOS DADOS | 56 |
| 2.2 A CONSTRUÇÃO DA TIPOLOGIA | 57 |
| 2.2.1 A dimensão social..... | 57 |
| 2.2.2 A dimensão política | 61 |
| 2.4 OS TIPOS DE PERFIL SÓCIO-POLÍTICO | 65 |
| 2.5 O COMPORTAMENTO POLÍTICO EXPRESSO EM VOTAÇÕES..... | 71 |
| 2.5.1 A coesão nas votações | 72 |
| 2.5.2 O comportamento expresso em votações nominais..... | 79 |
| 3. CONCLUSÃO | 87 |
| REFERÊNCIAS | 89 |
| APÊNDICES | 92 |

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal brasileira de 1988 marca o processo de transição do regime autoritário brasileiro para a abertura democrática. Como ícone da mudança, recebeu a alcunha de “Constituição Cidadã”, dado o conteúdo da matéria final do processo constituinte, que representou ganhos em termos de direitos civis, políticos e sociais, bem como de participação política. Contudo, sua promulgação e vigor foi alvo de críticas, seja por alegações de entraves à governabilidade e ao processo econômico, seja por entendimento de que seu resultado teve poucos avanços progressistas. O discurso de Ulysses Guimarães retrata a situação: “A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais” (Câmara dos Deputados, 1988).

Dos temas de maior controvérsia no processo constituinte estão aqueles trabalhados pela Comissão da Ordem Social. O funcionamento descentralizado da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), delegou àquela Comissão a função de discutir e arrazoar a letra final que instituiria na Carta Constituinte os parâmetros para a Seguridade Social, o Meio Ambiente e as Minorias no Brasil. Dividida em três subcomissões, quais sejam, a Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, a Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente e a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas com Deficiência e Minorias, a Comissão desenvolveu debates que culminaram numa sensível alteração do sistema de proteção social brasileiro.

O modelo de Seguridade Social consagrado pelos trabalhos desta Comissão foi definido como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). A inclusão da previdência, da saúde e da assistência como partes da seguridade social, introduziu a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania, sendo que antes eram restritos à população beneficiária da previdência. O novo padrão constitucional da política social instituiu a universalidade na cobertura, o reconhecimento dos direitos sociais, a afirmação do dever do estado, a subordinação das práticas privadas à regulação em função da relevância pública das ações e serviços nestas áreas, numa perspectiva publicista de cogestão governo/sociedade, com um arranjo

organizacional descentralizado. Estes direitos instituídos foram alvo de disputas, não só durante a Constituinte, como no período posterior, em que as políticas de governo assumiram pautas constituintes, alegando uma incompatibilidade entre o conteúdo da Carta e os desafios econômicos e políticos impostos ao país. Não à toa, a proposta de reforma tributária enviada ao Congresso em 2008 acaba com as contribuições sociais sobre o lucro e faturamento e altera o orçamento da Seguridade Social.

É sobre os 126 membros que compuseram esta Comissão (113 deputados federais e 13 senador – 3 destes “biônicos”, isto é, nomeados durante o regime militar) que versará a presente dissertação. Trataremos aqui de analisar a influência do perfil sócio-político desses constituintes (perfil socioeconômico, nível de escolaridade, ocupação, ambição, trajetória política e corrente suprapartidária) sobre o comportamento por eles expresso (tal como evidenciado pelo comportamento em 41 votações nominais ocorridas na Comissão). Pretendemos encontrar a lógica social que influenciou o processo decisório ali presente, partindo da hipótese de que os perfis sócio-políticos dos constituintes tiveram influência sobre o comportamento expresso em votações nominais ocorridas durante o trabalho da Comissão.

A literatura sobre a Constituinte difunde a ideia de que dois fatores foram de extrema importância para o resultado controverso da ANC: o modelo de constituinte congressional e o formato descentralizado do processo, estabelecido pelo regimento interno. Há, portanto, uma ênfase sobre as normas que determinam o processo decisório, compreendendo que o resultado final do processo poderia ser diferente caso fossem outras as regras. Nesta vertente, a dinâmica prévia à Assembleia Nacional Constituinte, instituída num processo de abertura democrática regulado por “transações”¹ entre elites, teria sido responsável pelo caráter congressional da Constituinte, impedindo uma ruptura com o regime autoritário anterior. Da mesma forma, o Regimento Interno (RI), que regulava os trabalhos da ANC, responsável pelo funcionamento descentralizado das Comissões, seria o responsável pelas cisões entre progressistas e conservadores, culminando no surgimento do agrupamento suprapartidário chamado Centrão e na subsequente alteração do referido Regimento. Some-se a isto a dinâmica descentralizada que caracterizou o funcionamento da Constituinte, sem paralelos de processos semelhantes na história brasileira.

Em que pese o poder explicativo destas abordagens, é preciso lembrar que enquadramentos institucionais também são influenciados por processos de seleção e

¹ Sobre o tema da transição democrática brasileira, ver: ARAUJO, 2013; CAMARGO; DINIZ, 1989; CODATO, 2005; FREIRE, 2014; LAMOUNIER; SOUZA, 1990

treinamento dos atores políticos, que conformam experiências comuns que aproximam e identificam seus membros. Isto é, não são apenas as regras formais que estabelecem o curso da ação política, mas também a experiência política, os vínculos partidários e regionais e os valores instituídos por processos de socialização. Os parlamentares não nasceram prontos para o embate político. Quem foram os membros que operaram as decisões constitucionais importa, ainda que estes sujeitos sejam conformados pelas regras institucionais. Entendendo como fundamental a compreensão dos constrangimentos institucionais e do perfil dos constituintes, esta dissertação se propõe a estudar um meio termo entre ambas as abordagens: como agem os parlamentares em um contexto institucional.

Conforme a tese de Highley e Burton (2011) em momentos de transição, as relações entre elites são fundamentais para determinar a consolidação democrática. Para isto, não basta a escrita de uma nova Constituição, nem mesmo o estabelecimento de eleições livres; é preciso, sobretudo, que haja uma unificação consensual de elites previamente desunidas. O elemento elite, compreendido aqui como o conjunto de pessoas capazes, por virtude ou por posições, de afetar a política nacional regular e substancialmente (HIGLEY & BURTON 2011), se torna o elemento central, especialmente em situações de transição. É sobre os atores que concentraremos nossa análise, procurando identificar quem foram para poder explicar o que decidiram.

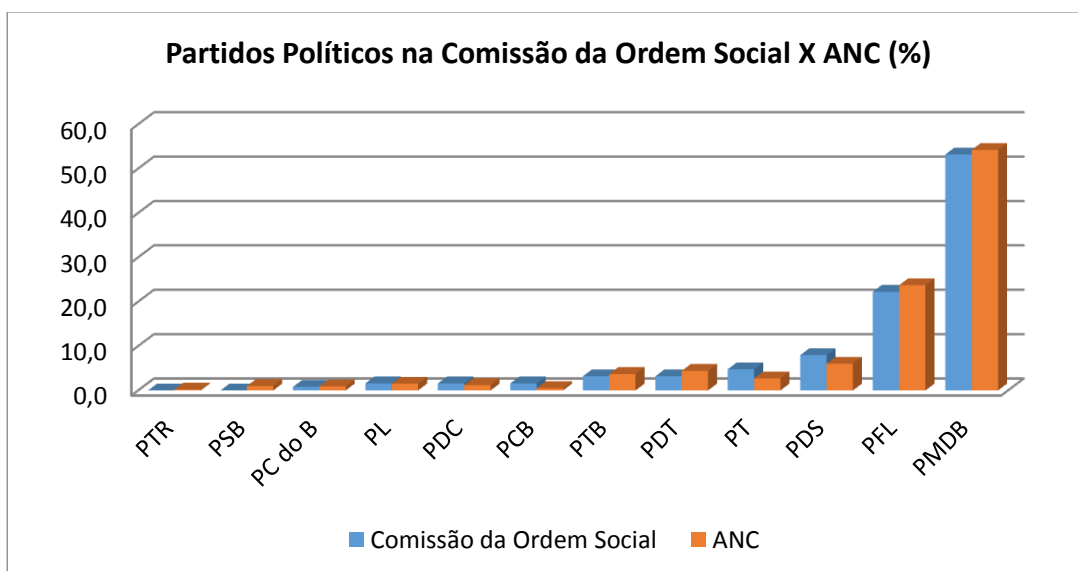
Para compreender quem foram os atores que protagonizaram o trabalho na Comissão da Ordem Social é preciso ter em conta a estrutura de funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte. Seu processo foi especialmente peculiar: não partiu de nenhum anteprojeto inicial, teve um funcionamento notadamente descentralizado e uma duração extensa – vinte meses. A ideia de convocar uma Assembleia Constituinte já vinha de longa data, mas iniciou formalmente quando da convocação do Presidente Sarney, através da Emenda nº43, de 1985, que tornava a próxima legislatura uma Constituinte congressional. Esta decisão por si gerou uma série de polêmicas, visto ser defendido, por entidades civis e religiosas, que a convocação de uma Constituinte exclusiva seria mais apropriada para o momento de ruptura com o passado autoritário. Foi esta a primeira decisão a delinear o principal problema de fundo do processo: a oposição entre progressistas e conservadores. Esta polarização se fez presente durante todo o trabalho constituinte, em especial na discussão sobre os direitos dos trabalhadores e no novo modelo de seguridade social e atendimento à saúde.

Os 559 constituintes eleitos no processo eleitoral de 1986 – 72 senadores, sendo 23 “biônicos”, isto é, eleitos indiretamente por um Colégio Eleitoral, de acordo com a Emenda Constitucional Número Oito de 14 de abril de 1977, e 487 deputados federais foram

engajados na tarefa de construir uma Assembleia Constituinte, sem, no entanto, perder sua função legislativa. O presidente da ANC, Ulysses Guimarães, era também o presidente do partido majoritário e da Câmara dos Deputados. Símbolo democrático, Ulysses foi anticandidato à sucessão do presidente Médici em 1974 e principal liderança política da campanha “Diretas Já”, pela eleição popular para a Presidência da República em 1984.

Treze partidos estavam representados na ANC (Gráfico 1), sendo o PMDB o partido majoritário, tanto na Assembleia quanto na Comissão da Ordem Social (53% na Comissão e 54% na ANC), seguido pelo PFL (22% na Comissão e 24% na ANC) e o PDS (8% na Comissão e 6% na ANC). Esta distribuição obedeceu à proporção estabelecida pelas lideranças partidárias no momento da alocação dos membros nas Comissões. Não estavam representados na Ordem Social, devido ao número restrito de componentes, apenas o PSB e o PTR.

Gráfico 1- Partidos Políticos na Comissão da Ordem Social X na ANC



Fonte: Grupo de pesquisa Legislativo e Instituições Políticas (UFPR) e Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP – UFPR).

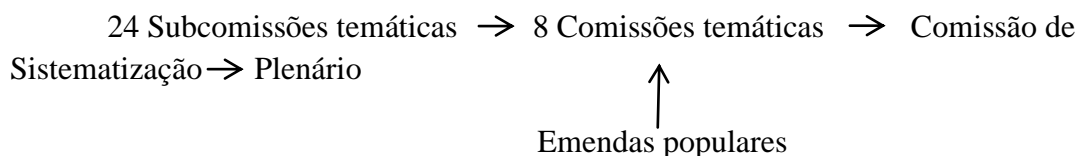
O PMDB era o partido majoritário, mas também o mais heterogêneo, apresentando interesses dispersos e por vezes conflitantes – foi a bancada mais indisciplinada da ANC (MADEIRA, 2011). O partido se constituiu com uma identidade oposicionista ao regime autoritário, mas acabou por se tornar difuso, agregando, em seu realinhamento partidário, remanescentes de partidos como ARENA (partido da base do regime autoritário) e PDS (sucedâneo da ARENA). A própria cisão do partido por parte dos “tucanos”, que formaram o PSDB em junho de 1988 foi consequência destas cisões internas.

Instalada no dia 1º de fevereiro de 1987, os primeiros dois meses da ANC foram dedicados ao recebimento de sugestões da sociedade civil e à votação do Regimento Interno (RI). O novo RI teve como tema central a magnitude do poder político da Assembleia, eclodindo duas correntes, uma defensora de uma Constituinte soberana, em posse de amplos poderes – formada por uma parcela de membros do PMDB e pelo PT, PCB, PC do B, PSB e PDT-, e a outra que enfatizava o caráter interno e restrito dos trabalhos – formada por parlamentares do PTB, PFL, PDS e PL, além de alguns membros do PMDB. O tempo desta discussão foi alongado por uma espécie de paralisia decisória. A decisão final procurou um consenso, permitindo a promulgação de um Regimento que afirmava a soberania da Constituinte sem revogar a ordem vigente.

O Regimento Interno aprovava um modelo marcadamente descentralizado, instituindo que os trabalhos ocorreriam de baixo para cima. Foram formadas 8 Comissões, cada qual com 63 membros, sendo subdividida em três Subcomissões, formando, portanto, 24 Subcomissões das quais os trabalhos constituintes partiriam. As dificuldades deste processo eram reconhecidas, uma vez que poderiam gerar propostas contraditórias, de modo a dificultar a confluência na Comissão de Sistematização. O relator do Regimento, Fernando Henrique Cardoso, apoiou a fórmula “para que cada um pudesse sentir que nas comissões encontrará um nicho onde vai poder expor seus pontos de vista” (Anais da Assembleia Nacional Constituinte, p.424).

Em 1º de abril de 1987, foram instaladas as Comissões temáticas e suas Subcomissões e, a 9 de abril, a Comissão de Sistematização. Para as duas primeiras, as datas previstas de encerramento foram 6 de junho e 5 de maio, respectivamente. As Subcomissões deliberavam baseadas em sugestões encaminhadas por constituintes e pela sociedade civil, e também com base em reuniões e audiências públicas. Cabia ao relator de cada Subcomissão preparar um anteprojeto com base nas propostas, sugestões e emendas encaminhadas, o qual era aprovado por maioria simples (o que poderia implicar num número bastante reduzido de votantes). As mesmas regras regiam o processo decisório nas respectivas Comissões Temáticas após o recebimento dos anteprojetos aprovados de suas Subcomissões. As deliberações nas Subcomissões funcionavam de modo independente umas das outras e, mais tarde, seus relatórios eram encaminhados às suas respectivas Comissões Temáticas, que também funcionavam destacadas às demais Comissões.

O esquema a seguir ilustra a estrutura de funcionamento da ANC.



A liderança do PMDB organizou o “grande acordo”, como ficou conhecido o ajuste para a distribuição dos cargos de presidente, vice-presidente e relator nas Comissões e Subcomissões. Estes cargos eram de suma importância: ao presidente cabia controlar a agenda, conceder a palavra e agendar reuniões, e ao relator o papel de formular o anteprojeto, aceitar ou rejeitar emendas e propor substitutivos. A decisão sobre a distribuição destes cargos ficou sob o encargo dos líderes partidários e o PMDB, dono de 55% das cadeiras da constituinte, que ficou com todas as relatorias de Comissões, abrindo mão das presidências, e 58% dos postos de destaques das Subcomissões. Esta negociação fez com que alguns dos membros mais progressistas do PMDB fossem indicados por Mário Covas, presidente do partido, como relatores das Comissões e Subcomissões (SOUZA, 2001; MEDEIROS, 2009), influenciando, da mesma forma, o caráter da Comissão de Sistematização.

Na Comissão da Ordem Social o PMDB conquistou as presidências das Subcomissões e da Comissão. Esta Comissão foi subdividida em três: Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos; Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente; Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Foi a Comissão que recebeu o maior número de emendas populares, totalizando 2.257 propostas, sendo 1.418 direcionadas à Subcomissão de Trabalhadores e Servidores Públicos.

A Comissão da Ordem Social foi formada por 126 parlamentares, 113 deputados federais e 13 senadores (3 “biônicos”). A ocupação dos principais cargos da Comissão foi decidida conforme o acordo oficial, com Edme Tavares (PFL) como presidente; Hélio Costa (PMDB) como vice-presidente e Adylson Motta (PDS) como segundo vice-presidente. A relatoria da Comissão ficou sob o encargo de Almir Gabriel (PMDB), apontado como um parlamentar de centro-esquerda pela Folha de S. Paulo e por Lima (2009) e responsável pela manutenção de conteúdos progressistas na Comissão. Nas Subcomissões as mesas diretoras ficaram compostas da seguinte maneira: na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, Geraldo Campos (PMDB) assumiu a presidência, como 1º Vice-Presidente esteve Osmar Leitão (PFL) e como 2º Vice-Presidente Edmilson Valentim (PC do B). O relator indicado foi Mário Lima (PMDB). Na Subcomissão da Saúde e Meio Ambiente a mesa foi arranjada com José Elias Murad (PTB) na presidência, Fábio Feldmann (PMDB) na 1ª vice-presidência e Maria de Lourdes Abadia (PFL) na 2ª vice-presidência. A relatoria ficou

sob a incumbência de Carlos Mosconi (PMDB). Por fim, a Subcomissão dos Negros, Minorias e Pessoas com Deficiência teve como presidente o constituinte Ivo Lech (PMDB), como 1º vice-presidente Doreto Campanari (PMDB) e 2º vice-presidente Bosco França (PMDB). Esta comissão teve como relator Alcení Guerra (PFL), sendo, portanto, a única a não ficar com a representação do PMDB.

A Comissão foi responsável por aprovar normas que romperam com a ordem então vigente, avançando sensivelmente em diversos pontos, dos quais cabe destacar: (i). no que tange os direitos dos trabalhadores e servidores públicos, a Comissão aprovou a estabilidade no emprego, o direito à greve, a associação sindical livre, a jornada de trabalho de 40 horas semanais (posteriormente alterada na redação final) e a licença maternidade; (ii) no que diz respeito à saúde, seguridade social e meio ambiente, a Ordem Social instituiu o Sistema Único de Saúde, universal e gratuito; garantiu, ainda, a destinação de verbas exclusivas à saúde, universalizando também o acesso à Seguridade Social, estabelecendo instâncias participativas para a regulação destas políticas e, no meio ambiente, proibiu o uso de energia nuclear – tratando, pela primeira vez, da ecologia como questão constitucional; (iii) sobre os direitos dos negros, minorias e pessoas com deficiência, a Comissão inovou criminalizando o preconceito racial, instituindo proteção à nação indígena, reconhecendo as terras de remanescentes de quilombos e consolidando dispositivos pontuais a respeito de idosos e portadores de deficiência.

Estas propostas constituíram mudanças significativas no ordenamento normativo brasileiro. É preciso lembrar que no período anterior, por ocasião do regime autoritário, os direitos trabalhistas e de servidores públicos funcionavam sob a égide do controle centralizador do Estado: estava extinta a estabilidade no emprego e estabelecido, em seu lugar, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o qual incentivava a alta rotatividade da mão de obra e dificultava uma ação sindical combativa nos locais de trabalho. A ocupação do espaço sindical era restrita, com candidatos sujeitos à avaliação pelo Ministério do Trabalho e pela polícia política. No que diz respeito à greve, apesar de uma regulamentação deste direito, havia a proibição de mobilizações por outros motivos que não os “estritamente trabalhistas”, sendo vetadas também as greves de ocupação. A restrição criava expediente para a Justiça do Trabalho definir qual movimento se enquadraria nessa disposição, de tal sorte que esta lei ficou conhecida como “Lei Antigreve” (MATTOS, 2009).

Durante os quase 20 anos de regime autoritário foi limitado também o acesso aos recursos dos institutos de previdência, então centralizados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), cuja direção não se fazia mais parcialmente sob o controle dos

trabalhadores, e sim com a indicação direta do governo. O atendimento à saúde era vinculado ao INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, o qual foi criado em 1974 pelo desmembramento do INPS, e tinha a finalidade de prestar atendimento médico aos que contribuíam com a previdência social, isto é, aos empregados de carteira assinada. O INAMPS dispunha de estabelecimentos próprios, mas a maior parte dos atendimentos era realizada pela iniciativa privada; os convênios estabeleciam a remuneração por procedimento, sob a lógica de cuidar da doença e não da saúde. Este funcionamento foi conhecido por sua ineficiência. As políticas eram tomadas visando uma política de controle para manter a população sob a guarda dos instrumentos técnicos e burocráticos do governo, e a compreensão dos direitos partia de uma perspectiva de concessão a quem os governos entendiam ser “merecedores” (VIEIRA, 1995), percebendo as minorias como objeto de assistencialismo e benesses.

O contexto da abertura democrática instou a participação popular e a reivindicação de movimentos e entidades civis pela ampliação de direitos, entretanto isto não justifica, por si, a adoção de medidas tão transformadoras no âmbito da Comissão – as quais geram resultados ainda hoje. Acreditamos que compreender quem foram estes constituintes pode ajudar a explicar o comportamento por eles expresso nas votações que definiram estas mudanças.

A Comissão encerrou seus trabalhos em 15 de junho de 1987, quando encaminhou seu relatório à Comissão de Sistematização. Esta era composta por 93 membros, dentre eles os relatores das Comissões e Subcomissões, presidentes das Comissões e mais 49 constituintes. Assumiu o papel de organizar os relatórios, sem a introdução de novos conteúdos, e propor um Anteprojeto de Constituição que seria, então, encaminhado ao plenário para discussão, recebimento de emendas, parecer do relator da Comissão de Sistematização e, finalmente, a proposição de um Projeto de Constituição (ou um Substitutivo).

A Comissão de Sistematização constituiu-se, assim, como uma fase constituinte centralizadora e com amplos poderes, uma vez que, de acordo com o RI, as alterações ao anteprojeto enviado por esta Comissão só poderiam ser feitas caso atingissem maioria absoluta em plenário, o que implicava em 280 votos. Assim, ao mesmo tempo em que a elaboração da matéria foi realizada de forma descentralizada, a votação foi extremamente centralizada. A literatura aponta que esta engenharia constitucional foi adotada para permitir a participação efetiva dos diversos atores num ambiente animado pela redemocratização e pela liberalização política (GOMES, 2006, PILATTI, 2008, SOUZA, 2001) havendo também a interpretação de que sua finalidade era de maximizar os interesses da parte mais coesa da ANC, isto é, a ala à esquerda do PMDB (MEDEIROS, 2013). A direita, desunida, também

lucraria em postergar as fases mais decisivas, ganhando tempo para se articular (Idem). Esta lógica dupla dos trabalhos constituintes, descentralizada nas Comissões e centralizada na Comissão de Sistematização, permitiu a entrada de pontos polêmicos e notadamente progressistas no projeto de Constituição, que não refletiam a preferência majoritária das forças políticas no interior da ANC (GOMES, 2006).

Após uma série de emendas e discussões a Comissão de Sistematização enviou ao plenário, em 9 de julho de 1987, o Primeiro Projeto de Constituição (Projeto A). O documento, que contava com 496 artigos, foi, no entanto, duramente criticado, tido como muito longo, incoerente, cheio de particularismos – sendo conhecido como um verdadeiro “Frankenstein” (GOMES, 2006). O texto constitucional foi reflexo da escolha da divisão dos trabalhos, conforme foi estabelecido pelo RI: a ampla autonomia das Subcomissões e a ausência de um texto base, somadas à vasta participação de entidades representativas, tornava fácil que as decisões fossem tomadas com pouco quórum nesta primeira fase. Ademais, conforme aponta a literatura, os relatores deram privilégio aos conteúdos de caráter progressista presentes no texto, o que contrastou com a posição média do plenário (GOMES, 2006; FREITAS, MOURA & MEDEIROS, 2009). Coube ao relator-geral, Bernardo Cabral, redigir um novo projeto, para que pudesse receber apoio majoritário da ANC.

Cabral acabou por apresentar mais dois substitutivos (Cabral I e Cabral II), na tentativa de conciliar os diferentes interesses em jogo, entretanto, por ocasião da votação das três propostas (Projeto A, Cabral I e Cabral II), em 24 de novembro de 1987 a Comissão de Sistematização optou pela aprovação do Projeto A. Assim, o longo processo que resultou no Cabral II foi rejeitado na Comissão de Sistematização, que fez prevalecer suas preferências e deu início ao racha que gerou o Centrão. A fala do constituinte Bezerra de Melo (PMDB) em 3 de dezembro de 1987, ilustra o contexto:

Já não concordávamos com os rumos tomados pela Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte Nacional. E para tanto se formou o “Centrão”, cuja missão dentro do Parlamento é salvar a nova Constituição das graves ameaças por que está passando (...). O “Centrão” recorreu ao Presidente da Assembleia Nacional Constituinte para que o Regimento fosse alterado, possibilitando emendas de plenário de títulos, capítulos, seções, etc., ao Substitutivo da Comissão de Sistematização, a fim de que prevaleça a vontade da maioria dos Constituintes que compõe o nosso movimento, que se designou “Centrão” ou “Projeto Brasil” (Danc, 3 de dezembro de 1987, p.44 e 45).

Além do aspecto regimental, a formação do Centrão se colocou como uma demonstração de forças por parte da ala mais conservadora da ANC, a qual, junto do Presidente Sarney, posicionava-se firmemente no que dizia respeito ao tempo de mandato do

Presidente e sobre a forma de governo a ser adotada (FREITAS, MOURA & MEDEIROS, 2009). O Centrão constituiu-se, assim, num agrupamento suprapartidário, formado por constituintes de centro-direita e por uma parcela significativa do heterogêneo PMDB (MARCELINO, BRAGA & COSTA, 2010). A partir do momento em que houve o risco expressivo de que o plenário aprovasse o mandato de quatro anos para o presidente Sarney e o parlamentarismo, o modo de funcionamento anterior, marcado por consensos e negociações, rompeu-se e os parlamentares mais conservadores uniram-se (FREITAS, MOURA & MEDEIROS, 2009). O agrupamento veio impedir o avanço de uma minoria progressista (LIMA, 2009; GOMES, 2006).

Em novembro de 1987 o Centrão apresentou um projeto de Resolução, assinado por 309 parlamentares, e o apresentou à Mesa Diretora da Assembleia Nacional Constituinte. No dia 5 de janeiro do ano seguinte o projeto foi aprovado. A principal mudança com a publicação da Resolução foi a nova modalidade de destaque, o DVS – Destaque para Votação em Separado. Este implicava que, antes da votação do texto, fossem ressaltados os destaques a serem votados posteriormente. Desta forma, os dispositivos destacados saíam do texto antes mesmo de serem votados. No momento da apreciação do DVS o que se votou foi o conteúdo destacado, de modo que, para que o texto fosse mantido, era necessária a maioria absoluta. Houve uma inversão do ônus para a manutenção de itens constantes no Projeto de Constituição: agora, ao invés de exigir 280 votos para retirar um texto, eram necessários 280 votos para mantê-lo. Assim, todas as partes do texto seriam submetidas à votação nominal e a parcela progressista da ANC teria de reunir 280 votos para manter o texto. Muitas mudanças resultaram desta alteração.

No início de janeiro de 1988 foi dado reinício aos trabalhos a partir da nova regra. O papel dos líderes cresceu, na medida em que eram estes capazes de articular maiorias e obter as assinaturas necessárias para o encaminhamento de destaques; ao mesmo tempo, a capacidade de apresentar emendas e proposições individualmente também foi incrementada. A nova disposição de forças, contudo, faz surgir os “buracos negros”, que, no jargão da Assembleia, designava a situação em que não havia propostas com maioria absoluta no plenário. Em outros termos, “a Constituinte não conseguia escrever a Constituição” (LOPES, 2008, p.137). Nestas situações, eram feitas emendas *ad hoc* que podiam ser negociadas entre os partidos e as lideranças. Por vezes, o acordo era uma alternativa melhor do que formar maiorias para determinada parte do texto.

A literatura aponta que, apesar de terem formado um agrupamento que funcionou como uma “coalizão de veto” na ANC (GOMES, 2006), o Centrão agiu de forma coesa

apenas em assuntos específicos de seu interesse, não tendo se comportado como um grupo unido e propositivo ao longo do processo constituinte. Uma vez atingido o objetivo inicial, o Centrão desagregou-se (FREITAS, MOURA & MEDEIROS, 2009). Houve, então, um importante papel delegado às lideranças partidárias e um fortalecimento dos partidos políticos de tendência progressista dentro do processo decisório (PILATTI, 2005). Como resultado, o texto final aglutinou avanços nos dois lados, tendo ficado conhecido pelos avanços progressistas em seu texto.

Durante a Constituinte estiveram em jogo, assim, diferentes forças que passaram a agir de forma coesa segundo sua conformação em termos de valores e interesses. As regras limitaram o jogo, mas as conformações dos sujeitos influenciaram o sentido de seu desfecho e, conseqüentemente, de seu conteúdo. Disputas em torno de questões fundamentais e controversas criaram dissensões nos partidos, cisões e criação de blocos/correntes suprapartidários. Seria de se esperar que as preferências dos atores fossem reguladas por múltiplas dimensões.

Entretanto, não é o que conclui Medeiros (2013). Este autor levanta que, no caso da ANC, basta uma dimensão para explicar o comportamento dos constituintes brasileiros e de grande parte das votações. Esta seria passível de ser interpretada como a escala ideológica, expressa, na ocasião, pela dicotomia conservadores e progressistas. Não haveria, portanto, instabilidade nas preferências dos atores. Todavia, Medeiros (2013) faz uma ressalva para as dimensões observada nas votações nominais dos atores que compuseram a Comissão da Ordem Social. Neste caso, uma segunda dimensão desponta entre as preferências dos atores. Não obstante, o conteúdo substantivo desta segunda dimensão explicativa fica em aberto, havendo a observação somente de que esse padrão não foi nem partidário, nem regional, e tampouco federativo.

A constatação de Medeiros é o ponto de partida para a análise empreendida nesta dissertação. Não havendo um padrão explicativo do comportamento parlamentar restrito à dimensão ideológica na Comissão da Ordem Social, acreditamos que a influência do perfil sócio-político dos constituintes sobre o processo decisório possa explicar melhor o resultado final empreendido. Confiamos que a complexidade de temas em voga no capítulo, que envolveu distintas políticas de saúde, assistência e previdência social, passando por capítulos sobre família, educação, minorias, esporte e cultura, mobilizou interesses bastante específicos e setoriais que podem ser explicados pelo perfil sócio-político de seus membros.

A literatura, ainda escassa, têm se concentrado nos casos em que o conflito foi aberto e os interesses em jogo eram transparentes. Mas pouco se disse sobre as diferenças entre os

resultados dos processos de cada comissão, apesar de todas operarem sobre o mesmo condicionamento institucional. Procuraremos, portanto, nos centrar sobre o processo específico da Comissão da Ordem Social.

Para resumir, eis a linha de raciocínio que seguirá a presente dissertação: a literatura, sobretudo a institucionalista, assevera que variáveis institucionais ensejam a conformidade do contexto decisório na ANC; entretanto, isto não é suficiente para entendermos a variação do tipo de resultado, em especial quando se trata da Comissão da Ordem Social. Procuraremos, assim, entender como diferentes tipos de perfis sócio-políticos podem explicar os comportamentos políticos expressos através de votações nominais.

Para este fim, a metodologia empregada neste estudo procura responder quatro quesitos: (a) qual era o perfil sócio-político dos constituintes da CDOS; (b) quais os tipos de perfil sócio-político frequentes naquela Comissão; (c) quais as preferências manifestas através do comportamento dos constituintes em votações nominais e (d) qual a relação entre o perfil e o comportamento político, isto é: há coesão entre os tipos de sujeitos? Há estabelecimento de preferências específicas para cada tipo sócio-político?

Para responder a primeira questão, realizamos uma prosopografia, a fim de investigar as características comuns desses agentes através de usos de dicionários biográficos², com o objetivo de montar os perfis dos 126 constituintes que compuseram a Comissão da Ordem Social. A prosopografia ou o estudo de biografias coletivas consiste numa técnica de coleta de dados que organiza as histórias de vida dos membros de um grupo, a partir de uma questão sociológica específica, permitindo verificar regularidades, justaposições e características comuns daquele conjunto dentro de um contexto histórico específico. De acordo com Charle, trata-se de “definir uma população a partir de um ou de vários critérios e estabelecer, a partir dela, um questionário biográfico cujos diferentes critérios e variáveis servirão à descrição de sua dinâmica social, privada, pública, ou mesmo cultural, ideológica ou política” (CHARLE, 2006, p. 41). A prosopografia permite, assim, encontrar relações internas no grupo e correlações deste grupo com comportamentos ou ações (STONE, 2011). O uso de recursos estatísticos informatizados permite um tratamento avançado dos dados prosopográfico, aprimorando o cruzamento de dados e as comparações com outros tipos de análise (COSTA; GOUVÊA, 2007). A prosopografia realizada nesta pesquisa concentrou-se sobre dados de identificação, naturalidade, filiação partidária, trajetória política e profissional, formação,

² Utilizamos o Dicionário Histórico Biográfico, produzido pela Fundação Getúlio Vargas, e a base de Biografias dos constituintes que participaram na ANC, disponível no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/parlamentaresconstituintes/atuacao-parlamentar-na-assembleia-nacional>. Acesso em 20 abr.2013.

ocupação, vínculos associativos, classificação e autoimputação ideológica colhida na literatura e participação nas Comissões e Subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte.

Para a segunda questão, construímos uma tipologia do perfil sócio-político dos parlamentares, agregando variáveis de dimensões sociais e políticas, conforme exposto em nosso modelo analítico. Para a terceira questão, construímos uma tipologia das preferências manifestas pelos constituintes nas votações nominais da Comissão da Ordem Social, para, por fim, analisar a coesão entre os agrupamentos e a relação entre estes tipos e o comportamento expresso em votações. Utilizaremos, ainda, o Índice de Rice³ para verificar o grau de coesão entre os agrupamentos.

Dividimos a dissertação da seguinte forma: iniciamos com um resgate da literatura especializada no estudo da Constituinte no âmbito da Ciência Política, considerando que, embora não existam exames específicos sobre a Ordem Social, a dinâmica da Constituinte pode trazer revelações sobre o contexto em que o trabalho que tratamos foi desenvolvido. No segundo capítulo, explicamos as variáveis do modelo analítico e fazemos alguns apontamentos metodológicos sobre a construção dos tipos de perfis sócio-políticos encontrados na Comissão da Ordem Social, bem como sobre os tipos de decisões analisadas. No terceiro capítulo discutiremos o resultado das análises de correlação feitas entre perfil social e comportamento político, buscando identificar as lógicas sócio-políticas que explicam o comportamento observado em votações nominais e sugestões enviadas pelos constituintes. Encerraremos com alguns apontamentos finais e perspectivas de análise.

³O índice de Rice será explanado no Cap.2.

1 A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 87/88 EM ANÁLISE: ESTUDOS SOBRE PERFIL SOCIAL E PROCESSO DECISÓRIO

A fim de compor o estudo sobre a lógica sociopolítica presente na Comissão da Ordem Social da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, empreenderemos, nesse capítulo, um exame crítico do apanhado da literatura sobre a Constituinte na vertente da Ciência Política. Apesar de a Constituinte de 1987-1988 representar um marco perceptível de mudança institucional e de regulamentação de aspectos sociais, econômicos e políticos do Brasil, ainda é escassa a literatura que trata sobre o tema na perspectiva da Ciência Política, e a escassez se torna evidente quando se trata de análises que tratam do trabalho desenvolvido na Comissão da Ordem Social.

Este capítulo faz um inventário das principais obras que trataram da Constituinte, e tem por finalidade também anunciar o contexto no qual surgiram alguns dos principais problemas de pesquisa que pretendemos tratar nesse trabalho. Temos por objetivo, nesta seção, demonstrar o conteúdo geral, a extensão, as maiores controvérsias e as principais metodologias utilizadas nas diferentes abordagens do tema. Procuramos cumprir tal fim nos concentrando na abordagem de um tema que consideramos ainda insuficiente na literatura sobre a Assembleia Nacional Constituinte, qual seja, o da relação entre perfil sociológico dos parlamentares (perfil socioeconômico, trajetória política prévia, etc.) e o comportamento político efetivo no processo decisório (votações nominais, respostas a grupos de pressão, etc.).

Assembleias Constituintes, como foi a brasileira, tendem a intensificar a mobilização de interesses, uma vez que a Carta produzida baliza um futuro indefinido e representa um momento decisivo para todos os segmentos da sociedade. O processo de elaboração de novas constituições pode resultar em profundas manobras e negociações políticas e é também quando clivagens e consensos se tornam mais visíveis (SOUZA, 2001). Some-se a isto o fato de que a Constituinte conviveu com reminiscência do poder autoritário, e os partidos políticos, recém-criados, não atingiam, em sua maioria, uma unidade ideológica (CAMARGO & DINIZ, 1989; COUTO, 1997; MAINWARING & PÉREZ-LIÑAN, 1998), não havendo, portanto, um grupo majoritário consistente para unir os parlamentares em todas as diversas questões que compunham a Constituinte. Estes fatores somados permitiram que a Assembleia se tornasse espaço privilegiado para conformação e expressão de interesses e preferências individuais distintas, conformadas de forma heterogênea e mobilizadas conforme diferentes temas e questões. Configurado este cenário, a Constituinte foi fundante não só dos princípios básicos de funcionamento da sociedade brasileira, como de identidades partidárias.

A literatura que trata do tema da Constituinte de 87/88 passa por diversas vertentes teóricas, assumindo por vezes nuances extremas, ora com tom jornalístico, ora com tom de formalismo exacerbado. Disciplinas como jornalismo, direito e estudos sobre políticas setoriais trataram o tema sobre diferentes vieses, apreensíveis diante da pluralidade de temas e confrontos ocorridos por ocasião do processo constituinte. Como evento marcante no processo de transição democrática brasileira, a Assembleia Constituinte foi abordada também por estudos sobre a transição política, que constituem a chamada “transitologia”, a qual enfatiza fatores políticos conjunturais para compreender a passagem do autoritarismo à democracia.

Podemos situar três abordagens, na Ciência Política, que tratam especificamente da Constituinte de 1987-88: a análise endógena, exógena e a análise mista. A primeira considera os eventos internos da Assembleia Nacional Constituinte, sem, no entanto, conferir grande atenção às pressões externas a ela e às entidades civis que representaram diferentes interesses intervenientes no processo. Nesta abordagem diferenciam-se as análises sobre perfil social e trajetórias políticas dos parlamentares e os estudos sobre comportamento político, tomado no sentido amplo.

Os estudos sobre o perfil sócio-político e a trajetória política dos constituintes buscam compreender a composição da ANC em termos de sua origem ocupacional e a relação com as forças partidárias presentes naquela arena. Neste bloco destacam-se os estudos de Rodrigues (1987), Fleischer (1988), Marcelino, Braga e Costa (2011). Os autores procuram desvendar o “enigma” do PMDB e do agrupamento suprapartidário denominado Centrão. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro foi majoritário em termos numéricos, porém heterogêneo na expressão de interesses políticos, uma vez que as origens sociais de seus membros eram diversas, bem como sua inclinação ideológica. Já o agrupamento suprapartidário Centrão, surgido quando da alteração das leis internas à ANC, é tido como a expressão de interesses pontuais e estratégicos, que alterou o rumo do texto final publicado em 1988.

Tais estudos, de caráter fundamentalmente descritivo, traçam um retrato mais ou menos fiel de quem eram os parlamentares eleitos pela sociedade brasileira naquele momento histórico. Enquanto Fleischer avança na busca por uma genealogia partidária que impacte nas formações partidárias recém criadas, Marcelino, Braga e Costa vão adiante na busca por desvendar o Centrão, procurando compreender os impactos da adesão a este agrupamento sobre as escolhas expressas em votações. Marengo dos Santos, por sua vez, faz um apanhado histórico do perfil partidário, identificando posicionamentos conservadores à direita e comportamentos progressistas à esquerda.

O comportamento político, tal qual estudado nas análises sobre a ANC, é expresso pelos processos de tomada de decisão sobre temas específicos, pelas configurações parlamentares e por polarizações ideológicas. Nesta vertente, Kinzo (1990), Lamounier (1989) e Pilatti (2008) concordam ao encontrar uma polarização de posições na ANC por oposições de interesses em termos conservadores e progressistas, que se desdobram numa escala de governismo, democratismo e nacionalismo, no caso de Kinzo (1990).

A segunda análise é sobre a Constituinte a partir de eventos exógenos, por exemplo, o estudo da sociedade civil articulada à ANC, que pode ser analisada pelas emendas populares e formação de entidades civis ligadas à Constituinte. Whitaker produziu o livro de maior expressão sobre o tema sociedade civil na Constituinte, destacando os principais assuntos que mobilizaram interesse popular e descrevendo quais as estratégias adotadas para consolidar esta mobilização, a qual impactou em cerca de 10% da carta constitucional, que não por acaso ficou conhecida como Constituição “cidadã”.

A terceira abordagem, mista, procura combinar a análise endógena e exógena do processo, levando em consideração a atuação de entidades que representaram um papel importante nos trabalhos constituintes (como o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP). Neste bloco destacam-se as obras de Dreifuss (1989) e Costa (2011), que analisam, respectivamente, a atuação do empresariado e dos trabalhadores na Constituinte. Enquanto o empresariado encontrava-se disperso em questões de interesse, os trabalhadores aninharam-se no DIAP, que concentrou diferentes entidades representativas. É a tensão entre estas duas representações que dá o tom para os temas de maior polêmica na Constituinte.

Na revisão da bibliografia que discutiremos aqui faremos a análise em detalhamento das três abordagens da ANC em Ciência Política (endógena, exógena e mista), mapeando os trabalhos, destacando aquela literatura concernente ao comportamento político e perfil de recrutamento dos constituintes. Ao final de cada explanação das abordagens, procuraremos traçar um paralelo para a análise da Comissão da Ordem Social, objeto deste estudo. Por fim, desenvolveremos a crítica aos trabalhos existentes e apresentaremos nossa tese alternativa, que procura apontar para a relevância do perfil social dos constituintes para o processo decisório.

1.1 A ANÁLISE ENDÓGENA: ESTUDOS SOBRE COMPORTAMENTO POLÍTICO E PARLAMENTAR, PERFIL SOCIAL E TRAJETÓRIA POLÍTICA NA ANC 1987 – 88

Esta seção apresenta um rol dos principais trabalhos sobre a Constituinte e tem por objetivo também apresentar o contexto analítico do qual emergiram alguns dos problemas de pesquisa que procuramos examinar na segunda parte deste trabalho. Iniciando pela literatura que realiza uma análise endógena do processo constituinte, agrupamos estes trabalhos em duas chancelas básicas: a) análises sobre perfil social e trajetórias políticas dos parlamentares e b) estudos sobre comportamento político, tomado no sentido amplo do termo.

1.1.1 Estudos sobre perfil social e trajetórias políticas dos parlamentares

Uma das produções pioneiras sobre o perfil social dos parlamentares na Constituinte foi a de Leôncio Martins Rodrigues (1987), o qual realizou a pesquisa em 1986, antes, portanto, de findo o processo Constituinte. As categorias utilizadas apresentaram limites de elaboração analítica, pois o momento da chegada dos Constituintes ao Congresso era de indefinição, não havendo posições sedimentadas, mesmo porque o rol de questões relevantes era bastante extenso.

A pesquisa de Rodrigues tomou como objeto apenas os deputados que compuseram a Assembleia, considerando quatro principais temas: 1. A distribuição das forças partidárias na Câmara Federal; 2. As etapas da carreira política e as diferenças entre trajetórias políticas prévias observadas entre diferentes partidos e regiões; 3. O perfil social dos deputados, considerado em termos de profissões e sua distribuição por partidos e regiões e 4. As posições políticas dos deputados e tendências ideológicas no interior dos partidos (Rodrigues, 1987).

Leôncio faz um mapeamento sobre o sistema partidário, concluindo pela existência de um multipartidarismo composto por 12 partidos, no qual seriam expressivos apenas a metade,

isto é, PMDB, PFL, PDS, PDT, PTB e PT. Rodrigues demonstra que, à época, o PMDB era não só o partido hegemônico, como parecia imbatível. O partido expressava uma facção dominante que, ao que tudo indicava, iria traçar a linha dos trabalhos constituintes, sustentado, em especial, pela porção central de peemedebistas puros ou históricos que, no entanto, não eliminaria a existência de tendências no interior do partido.

Quanto à trajetória político-partidária anterior ao sistema partidário então vigente, Leôncio encontra uma correlação entre a genealogia partidária ligada à ARENA e a posição ideológica à direita, ocorrendo o inverso com os ex-emedebistas. Uma observação interessante é a da inexistência de ex-emedebistas no PT, devido à composição majoritária de parlamentares estreantes no Congresso Nacional. Além disso, o PT, em sua carta de princípios, se posicionava contrário aos rumos adotados pelo MDB – tido como um partido ineficaz historicamente – bem como, e obviamente, a ARENA, partido de sustentação do regime autoritário (Carta de Princípios – Partido dos Trabalhadores⁴).

Rodrigues mensurou a ideologia dos constituintes pela aplicação de surveys, sendo a autoimputação dos constituintes medida de definição num espectro que ia de esquerda radical-esquerda moderada – centro esquerda – centro – centro direita-direita. A pesquisa resultou numa grande parcela de deputados declarados como sendo mais à esquerda: em termos de porcentagem, 52% dos deputados se identificaram como sendo de “centro-esquerda”, 37% “centro-direita”, 5% “esquerda” e nenhum identificado como “direita”. Se tomarmos este resultado como fiel, a Constituinte de 1987-88 teria sido majoritariamente de centro-esquerda, o que gera efeitos nas definições constitucionais. Entretanto, como o próprio Rodrigues (1987) observa, a predominância de imputação em posições de centro-direita e centro-esquerda, e a quase ausência de posições extremadas, seja à esquerda ou à direita,

⁴Disponível em: <http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/03/cartadepincipios.pdf>. Acesso em 18 de setembro de 2014.

indica uma hegemonia da ideologia de esquerda no campo político e cultural, mas não implica, necessariamente, numa prática política de esquerda.

Para Rodrigues, os constituintes mais conservadores tendem a camuflar seu posicionamento verdadeiro na autodefinição, enquanto que, quando colocados a responder questões de conteúdo mais específico (tais como as que levantam posicionamentos quanto ao modelo de intervencionismo estatal desejado, arranjo em relação ao capital estrangeiro e reforma agrária), os parlamentares tendem a explicitar mais precisamente seus pontos de vista. Além disso, observa a existência de um núcleo dominante do ponto de vista socioprofissional que diferencia cada partido em termos políticos e ideológicos.

A principal crítica sobre o trabalho pioneiro de Rodrigues é, destarte, quanto à metodologia da autoimputação político-ideológica. Como o próprio autor aponta, “a julgar pela autodefinição política dos deputados, o Brasil seria um país sem direita” (Rodrigues, 1987, p.99). Em tempos de transição, assumir-se como direita implicaria no risco de ser confundido como defensor do regime autoritário, imagem pouco quista para um deputado que, como possível candidato à reeleição num sistema representativo, preza pela imagem passada a seus eleitores. A pesquisa é frágil ao não precisar os posicionamentos verdadeiros dos constituintes, mas traz ganhos ao demonstrar exatamente este contraste entre posicionamento declarado e posições assumidas em questões objetivas. Demonstra, assim, um caso exemplar do que ficou conhecido como “direita envergonhada”.

O trabalho de Rodrigues se ateve tão somente ao conteúdo do questionário aplicado no momento anterior ao desenvolvimento dos trabalhos da ANC e contemplou unicamente o universo de deputados federais, fornecendo uma imagem parcial da realidade da Assembleia Constituinte. Rodrigues justifica a não inserção dos Senadores não só pela quantidade reduzida, que implicaria num viés diferente, impedindo estudos quantitativos, mas também

devido ao fato de 23 deles terem sido eleitos em 1982, revelando tendências de um eleitorado sensivelmente diferente daquele de 1986.

Um trabalho que, em contraste, tem por vantagem levar em conta o universo total de constituintes, é o de David Fleischer(1988), no texto intitulado “Parlamentares na Constituinte de 1987/88: uma contribuição à solução do “enigma do Centrão””. Nesta obra, publicada em 1987, a proposta do autor é fazer uma análise socioeconômica e política das 11 bancadas partidárias que travaram o embate político e institucional na ANC, procurando também desvendar o PMDB em termos de origens partidárias.

Fleischer desenvolve o método da “genealogia partidária”, isto é, do traçado das filiações partidárias existentes durante os dois períodos que precederam a Constituinte (democracia presidencialista de 1945-1964 e relação com o governo militar ou MDB durante regime autoritário de 1965 a 1979) a fim de mapear o processo de “transformismo político” ocorrido desde os anos 80. O autor identifica altos índices de afinidade entre os constituintes do PCB, PL, PFL, PDS, PDT e PMDB com os partidos existentes antes de 1965, observando a prevalência das bancadas do ex-PSD, ex-UDN e ex-PTB. Fleischer destaca, no entanto, que o período de 1979 a 1987 é o que mais retrata o processo de “transformismo político” dos parlamentares, demonstrando a nova conformação dos antigos aliados ao regime autoritário diante de condições que exigiam mudanças. Segundo ele, a maior bancada da ANC não foi o PMDB, mas sim a antiga ARENA. As remotas filiações seriam, assim, expressões de uma heterogeneidade histórica.

Fleischer encontra, de tal modo, “vários PMDBs”, compostos de acordo com a sequência de cada genealogia partidária: 1. penetras de última hora (ARENA-PDS-PMDB); 2. penetras de penúltima hora (ARENA- PMDB- PMDB); 3. PMDB autêntico (MDB-PMDB-PMDB); 4. “anjinchos” (militância nova) e outras sequências. Nesta tipificação, o PMDB autêntico forma uma parcela minoritária e heterogênea entre si. Fleischer prevê portanto

futuros problemas de convivência entre os grupos mais progressistas e o agrupamento suprapartidário “Centrão” dentro do PMDB, bem como o prelúdio da cisão dentro do PMDB, que deu origem ao PSDB.

Baseado nos perfis socioeconômicos, políticos e ideológicos traçados, o autor conclui pela existência de uma divisão interna à Constituinte, dividida em um setor progressista, um centro amorfo e um setor conservador. Para ele, assim como para Rodrigues, está representado na ANC o interesse majoritário das “classes produtoras” como um todo, contudo notadamente pouco representadas na Comissão de Sistematização. Esta discrepância pôde, posteriormente, explicar os conflitos que se consubstanciaram no momento da aprovação da Carta, a qual rendeu entraves para a aprovação dos Anteprojetos constitucionais e ocasionou o surgimento do “Centrão”.

Fleischer traça um diagnóstico preciso da correlação de forças existentes na Constituinte, demonstrando o quanto as variáveis de recrutamento político são significativas para compreender esta disposição na Constituinte. Ainda que seu trabalho tenha sido produzido em plena produção do processo constituinte, o autor demonstra que, para além das identidades partidárias, havia outros interesses determinantes em jogo, que influenciavam e influenciariam o resultado consubstanciado na Constituição Federal e nas conformações partidárias pós 88.

Marcelino, Braga e Costa (2010), cientes da ausência de estudos sistemáticos que articulassem as variáveis de recrutamento com indicadores comportamento efetivo dos constituintes, encontram formas de fazê-lo analisando o “enigma” do Centrão, anunciado por Fleischer. Os autores cruzam dados sobre perfil social e trajetória política pregressa com dimensões do comportamento político, tal como identificado por surveys, avaliações feitas por organismos sindicais e votações nominais em sufrágios polêmicos da Constituinte.

Consideram como pertencentes ao “Centrão” os parlamentares que votaram favoravelmente à modificação do Regimento Interno da ANC, a qual foi promovida por este agrupamento.

Listados os atributos inatos e adquiridos dos constituintes, conformando assim um quadro sobre o perfil social e trajetória política dos diversos agrupamentos da Constituinte, os autores passam a correlacioná-los com dados sobre comportamento, levando em conta os seguintes indicadores: 1. avaliações e resultados de surveys aplicados por órgãos da imprensa e pesquisadores acadêmicos durante a Constituinte; 2. votações que geraram clivagens, envolvendo direitos sociais e trabalhistas dos trabalhadores; 3. votações sobre temas alusivos à Ordem Econômica e assuntos econômicos e financeiros e 4. pontos institucionais e políticos, tais como sistema de governo e duração do mandato de Sarney.

Os autores dispõem os principais agrupamentos político ideológicos da Constituinte a partir de suas bases sociais, chegando a seguinte agregação: 1. peemedebistas não pertencentes ao Centrão; 2. políticos de esquerda (PT, PDT, PSB, PCB e PCdoB); 3. constituintes de direita que não agregaram formalmente o Centrão (PFL, PDS, PTB, PL); 4. parlamentares atuantes no Centrão. Identificam, assim, um Centrão pluripartidário, composto prioritariamente por parlamentares de centro-direita, vinculados ao regime autoritário anterior e pertencentes ao segmento ocupacional de empresários urbanos e rurais.

Marcelino, Braga e Costa (2010) avançam na análise da discrepância existente entre os valores defendidos pelos membros da Comissão de Sistematização, preponderadamente mais à esquerda, e os dos parlamentares médios da constituinte, mais conservadores. Nesta diferença residiria a razão para o surgimento do Centrão. Observam os autores que, embora a causa imediata para o surgimento do Centrão tenha sido de ordem político-institucional, essas preferências se associaram a um certo grau de conservadorismo em questões sociais e econômico-financeiras. Havia, portanto, uma dimensão “societal” das escolhas institucionais

feitas por este agrupamento que contrastava com os posicionamentos de esquerda, especial em questões como a estabilidade no emprego e a reforma agrária.

O principal avanço no estudo de Marcelino, Braga e Costa é o de evidenciar o impacto das características sociopolíticas da elite política sobre as escolhas institucionais tomadas na realidade do processo Constituinte. Os autores refinam a análise sobre background social e trajetória política, caracterizando os atributos inatos e adquiridos dos membros do Centrão em contraste com o plenário e relacionando-os com dados sobre comportamento político. Os dados utilizados para tanto articulam de um amplo espectro de fontes, que incluem os estudos do DIAP (1989), Lima (2009), Folha de S. Paulo (1987) e Rodrigues (1988), além da análise de votações nominais.

Outro trabalho importante para a análise do perfil da Constituinte é o de Coelho e Oliveira (1989), o qual traça os perfis individuais de cada constituinte de modo detalhado, sem, no entanto, valer-se de análises propriamente políticas para isso. A obra se divide em três partes: na primeira, há uma síntese do conteúdo da Constituição Federal de 1988, tomada por seus capítulos, e um exame de temas especiais, como os referentes aos direitos humanos, questões trabalhistas, sistema eleitoral, sistema legislativo, a reforma urbana e agrária, democracia participativa e outros. Na segunda parte, há a exposição das posições tomadas pelos constituintes em relação aos temas especiais, recortados a partir de 25 votações polêmicas ocorridas na Constituinte. Na sequência, há uma comparação de desempenho de cada partido nas bancadas regionais, e, ao fim, um perfil pormenorizado de cada constituinte, com base no volume de trabalho desempenhado e nos votos proferidos em votações relevantes. Embora seja uma obra relevante para consulta, não traz análises políticas aprofundadas, caracterizando-se mais como um trabalho descritivo.

Um estudo que também procura traçar o perfil dos parlamentares é o de Messenberg (2008; 2007), que, ainda que não tome como objeto específico a Constituinte de 1987-88, traz

considerações relevantes acerca do perfil dos deputados federais a partir de 1988. Messenberg restringe sua análise aos membros da “elite parlamentar”, isto é, aos membros que possuem a capacidade de tomar e impor decisões válidas a todos os componentes da instituição e que, por conseguinte, ocupam lugares de destaque no parlamento. Através de um enfoque culturalista, a autora procura identificar a relação entre identidades regionais com comportamentos e estilos diversos de fazer política, identificando três agrupamentos de elite diferentes: norte, nordeste e sul. A obra tem limites por sua própria abordagem específica à expressão cultural dos constituintes de acordo com sua região de origem, mas contribui para pensar a articulação entre regiões como uma ética que motiva a construção das carreiras parlamentares.

O trabalho de Marengo dos Santos (1998) *“Não se fazem mais oligarquias como antigamente: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946-1998)”*, desenvolve mais apuradamente o estudo de Rodrigues (1988), construindo um exame longitudinal dos dados biográficos dos deputados federais, eleitos ao longo de 14 legislaturas, entre 1946 e 1998. O trabalho tem por foco o perfil partidário ao longo dos anos, incluindo a fase que corresponde à ANC, sem atentar-se exclusivamente a ela, mas identificando padrões temporais conforme os ciclos partidários. Marengo dos Santos coloca foco nos padrões de recrutamento político, com especial ênfase às variáveis de trajetória política e vínculos partidários. Sua tese é de que “a estrutura de oportunidades para o ingresso e mobilidade na carreira política, ao incrementar os níveis de circulação parlamentar e recrutamento lateral, tem contribuído para inibir a produção de bancadas coesas no Legislativo federal” (Marengo dos Santos, 1998, p.3). O autor avança ao procurar demonstrar os efeitos da composição, do recrutamento e da circulação no interior de elites políticas sobre o comportamento político dos diferentes grupos que controlam recursos estratégicos, isto é, as diferentes elites parlamentares.

Para Marengo dos Santos e Serna (2007), os perfis sociais dos parlamentares podem ser contrastados entre posturas conservadoras ou de esquerda, que se consubstanciariam em diferentes padrões de carreiras: mais liberal na primeira, e mais inclusivo na segunda. Marengo dos Santos (1998) aponta para uma tendência de trajetórias mais legislativas em grupos oposicionistas, e administrativas em grupos governistas. Parlamentares de esquerda, tendendo à carreiras mais legislativas, teriam níveis de lealdade partidária mais consistentes e sólidos, enquanto aqueles cuja carreira predominante é administrativa, seriam mais incertos. Marengo dos Santos (1998) explica a profissionalização das carreiras políticas e efetua uma explicação pormenorizada da mudança de perfil e comportamento de bancadas partidárias ao longo dos ciclos democráticos, entretanto não realiza uma análise mais detida sobre o comportamento dos parlamentares durante o embate parlamentar ocorrido no congresso.

1.1.2 Estudos sobre Comportamento Político na ANC

A Assembleia Constituinte favoreceu um processo de acomodação partidária e trouxe consigo um forte contingente de novos membros, definidos então pelo constituinte Carlos Sant'Anna, líder de governo na Câmara, de “enigma da esfinge” (Chaer, 1987). Natural, então, que surgissem indagações a respeito do desempenho destes membros no processo decisório, de onde parte o maior volume de trabalhos que tratam da Constituinte sob a ótica da ciência política. Analisam-se processos de tomada de decisão sobre temas específicos, configurações parlamentares e polarizações ideológicas.

O principal questionamento de Kinzo (1990) em “O Quadro Partidário e a Constituinte” é quanto à tese de indiferenciação dos partidos no que diz respeito à sua ação parlamentar na ANC. Para ela, é possível apontar para clivagens partidárias, apesar da herança de descontinuidade e baixa institucionalização dos partidos brasileiros. Kinzo destaca o poder mobilizador dos trabalhos constituintes, que leva os setores com alguma capacidade de organização a se mobilizarem, e insta os constituintes a se posicionarem frente a questões que colocam em jogo temas muito diversificados. A amplitude do debate leva quase automaticamente a um quadro de instabilidade partidária, especialmente em se tratando de uma estrutura não consolidada.

A autora seleciona 33 votações da ANC para as quais não havia consenso. Aglutina estas votações em cinco escalas para medir a posição defendida pelos representantes, assim denominadas: 1. governismo; 2. conservadorismo; 3. “democratismo”, que agrega medidas

que fortalecem a liberdade democrática; 4. nacionalismo e 5. oposicionismo ao sistema financeiro. São exemplos para estas escalas, respectivamente: votações sobre os cinco anos de mandato para o presidente Sarney, garantia do emprego, democracia direta, nacionalização da distribuição dos combustíveis e estatização dos bancos.

Kinzo (1990) cria indicadores a partir da adesão do parlamentar às questões selecionadas, concluindo que surgem clivagens partidárias quando se tratam de questões relevantes, em especial nas escalas de governismo, conservadorismo, democratismo e nacionalismo, que situam os partidos segundo uma ordem consistente. Assim, “mesmo considerando os altos índices de dispersão verificados em muitos casos, as distâncias verificadas entre as bancadas partidárias delineiam divisões significativas entre elas.” (Kinzo, 1990, p.120).

Tais indicadores permitem aferir por uma ordenação dos partidos conforme seu posicionamento pró ou anti-governista e conservador ou reformista. Nesta escala, o “Centrão” ocupa o lugar mais extremo no quesito governismo e conservadorismo, enquanto no critério “democratismo” e nacionalismo polarizam-se o PT e demais partidos de esquerda. A coerência entre os posicionamentos dos setores à direita se confirma quando em relação ao PT e aos partidos comunistas. O índice também se comprova quando conformado às bancadas regionais, onde o Norte conservador é também o lócus de maior governismo.

A conclusão geral do estudo de Kinzo (1990) é de que existe clivagem partidária na Constituinte em questões relevantes que podem apontar para um alcance de formações partidárias mais consistentes, em longo prazo. Em outro estudo, datado de 2004, a autora analisa o quadro partidário pós 1985, constatando que as eleições de 1989 atingiram o auge da participação eleitoral e estes números declinam no período posterior.

Não é dada atenção, nesse estudo, sobre a relação entre perfil ou trajetória dos constituintes e seu comportamento. Os posicionamentos são tomados frente a questões polêmicas do processo, e indicam uma polarização crescente conforme o desdobramento dos trabalhos. Revela-se uma transformação da indiferenciação aparente do quadro partidário da ANC para uma diferenciação programática. Embora não houvesse posição homogênea, questões substantivas levavam os parlamentares a se posicionar.

Converge com Kinzo (1990) a tese Lamounier (1989) no texto chamado “Os Partidos na Constituinte”. O autor realiza uma análise quantitativa das diversas fontes que estudaram a ANC, como os perfis ideológicos traçados pela imprensa e por pesquisadores, o acompanhamento da ANC pela imprensa, as listas de votação e avaliações do desempenho individual dos constituintes, realizadas pelo FIESP e pelo DIAP. Lamounier aproxima as

diferentes fontes de modo a fazê-las passar por um teste de validade, contrastando perfis prévios com o comportamento observado em plenário. Como Kinzo (1990), Lamounier conclui pela emergência de uma polarização no eixo esquerda/direita como resultante da extensa pauta que tratava de questões substanciais, econômicas e trabalhistas. Os debates constituintes substanciais seriam, assim, reveladores das verdadeiras polarizações ideológicas na constituinte.

Polarização também é tema de pesquisa de Pilatti (2008), que, no entanto, rompe com a noção de que haveria um predomínio da maioria quantitativa conservadora frente à uma minoria progressista. Para Pilatti, embora houvesse cisão entre interesses progressistas e conservadores, não seria esta a divergência a pautar os resultados do processo. Uma série de decisões autônomas à Constituinte, somada ao uso de estratégias de consenso, possibilitou a aprovação de conteúdos típicos da agenda progressista, lado a lado com a agenda conservadora. Assim, os rumos constituintes se deram muito mais por conflitos endógenos da ANC do que por divergências de interesses entre os participantes. A Assembleia foi além dos interesses dos participantes e do que representavam.

A estratégia do consenso, essencial para o encaminhamento das decisões, quando mal sucedida resultava em decisões imprevisíveis no plenário. A centralização da barganha nos líderes partidários foi a única maneira de resolver o impasse diante de posições tão heterogêneas quanto as presentes. A partir daí, a maneira de encaminhar os processos decisórios foi de aprovar textos mediante o compromisso de que emendas prioritárias para a esquerda do PMDB seriam aprovadas na sequência.

A atuação do Centrão é interpretada como fundamental apenas em quesitos pontuais, como a alteração do Regimento Interno, traduzindo seu funcionamento como uma coalizão de veto (concordam Gomes, 2006, e Souza, 2003). O autor também caracteriza o “Centrão” como composto principalmente por parlamentares que compartilhavam dos mesmos valores relativos à sua origem social, na medida em que eram empresários, opositores da esquerda, favoráveis a Sarney, ex-apoiadores do regime autoritário precedente ou antiparlamentaristas.

Pilatti adota uma abordagem institucionalista e parte da premissa de encontrar explicações endógenas para processos decisórios que ocorrem em cenários institucionais, compreendendo que os participantes são agentes racionais que se comportam estrategicamente e se distinguem por suas preferências e capacidades. O autor descarta qualquer explicação pautada na relação entre quem foram os constituintes e como estes rumaram suas decisões.

Bolognesi(2010) prossegue com a abordagem institucionalista, mensurando em que medida a Assembleia Nacional Constituinte aproximou-se ou afastou-se de preceitos institucionalistas. Com base nos argumentos de Pilatti (2008) e de Coelho (1999), Bolognesi analisa a ANC a fim de identificar se esta: 1. criava regulação entre membros com interesses ou características em comum; 2. aplicava tal regulação; 3. julgava a aplicação (ou não) da regulamentação e; 4. punia devidamente os descumpridores da regulação. Referenda as hipóteses, concluindo pela confirmação da existência de um fim comum para o processo, qual seja, o de implantação de um regime democrático e identificando a regulação das comissões temáticas, sancionada pelos votos e pelos partidos políticos. A análise de Bolognesi referenda a concepção institucionalista de que a Constituinte permite uma abordagem de instituições políticas na democracia.

No mesmo bojo institucionalista, segue o trabalho de Gomes (2006), que parte da compreensão de que o resultado do processo constituinte é antes decorrência de um conjunto de procedimentos definidos na ANC do que efeito de preferências individuais ou de perfil político. A tese de Gomes é de que o tempo, o conteúdo e os aspectos substantivos do texto constitucional foram influenciados pela alteração regimental.

A análise que a autora faz sobre o perfil mais progressista da Comissão de Sistematização é de que a dispersão dos conservadores deu a este grupo vantagens para essa conformação. O perfil da Comissão, somado aos altos custos de supressão de um item que o primeiro regimento interno impunha, promoveu o surgimento da coalizão suprapartidária “Centrão”. Em acordo com a literatura, aponta que esse agrupamento cumpriu, assim, a função de formar uma coalizão de veto para alterar o regimento interno, mas não funcionou como um grupo unido e propositivo nas demais questões. O “Centrão” congregou forças no momento de alteração do regimento interno, mas perdeu fôlego após as vitórias iniciais.

Gomes (2006) entende que não houve coesão do “Centrão” suficiente para propor uma ordem econômica, tampouco para se opor à concessão de benefícios sociais. Ao contrário de Pilatti (2008), Gomes não vê aí uma manobra de negociação e consenso, mas apenas o retrato da ausência de uma força majoritária que impusesse um Projeto de Constituição dentro das regras democráticas. A conclusão à que chega Gomes é de que a ANC se encontrou às voltas com um conflito de interesses contundente, que interferiu no objetivo precípua, que era o de transformar o legado autoritário do regime anterior. Assim, a ANC foi importante para materializar o surgimento de novas identidades político-partidárias e reacomodações políticas.

Estudos de brasilianistas analisaram o controverso tema da coesão partidária, concebida como “proporção com que os membros de um partido votam do mesmo modo em

votações nominais polêmicas”(Mainwaring; Pérez-Liñan, 1998 p.108) para constatar dissensões ocorreram em plenário. Para tanto, avaliaram os dados das 1.021 votações nominais dos dois turnos da ANC, obtidos por Ames e Power (1990). Concluem pela existência de indisciplina partidária, generalizando o resultado para todo o sistema partidário brasileiro. Para explicar a assertiva, os autores fazem críticas ao passado eleitoral e partidário brasileiro, asseverando que inexistem estímulos institucionais para respeitar as indicações de lideranças partidárias. Assim, não seria possível obter altos níveis de disciplina. Os autores sustentam que, na ANC, mecanismos regimentais específicos favoreciam a indisciplina, tais como a falta de controle das lideranças partidárias sobre a proposição de emendas em plenário. Os líderes controlariam poucos recursos e os indivíduos teriam fácil acesso ao plenário; a autonomia dos constituintes seria muito grande. Os autores, ao generalizar suas conclusões, desconsideram a especificidade do processo constituinte, em termos históricos, bem como a existência de polarizações em assuntos específicos, tal qual apontado por Kinzo (1990) e Lamounier (1989).

Coelho (1999) critica a tese da inconsistência partidária referendada por Mainwaring e Pérez-Liñan (1998), evocando um desajuste nos tratamentos empíricos dos dados. Para Coelho é incoerente excluir votações consensuais, pois a análise de votações em que as lideranças realmente se envolveram são mais determinantes para o resultado do processo. O seu critério de seleção das votações nominais elimina, assim todas as votações em que não se alcançou a maioria absoluta, bem como das que foram aprovadas pela maioria dos sete grandes partidos e apoiadas por todas as lideranças dessas legendas. O princípio que se aduz é de que “a maior ou menor força dos partidos na Constituinte deve ser aferida a partir dos graus de coesão e disciplina obtidos pelos partidos justamente nas votações que decidiram o conteúdo da Constituição” (Coelho, 1999, p. 208). Resulta que seu trabalho atentou somente a 98 votações, de um total de 1.021.

A tese central de Coelho (1999) é de que a coesão dos partidos políticos dentro da ANC, diferente do encontrado na literatura específica sobre partidos, atuou como eixo de articulação de interesses e de tomada de decisão no processo constituinte. Durante a ANC, os partidos políticos foram suficientemente coesos para, nos momentos decisivos, atuarem como pontes de articulação das maiorias parlamentares na aprovação de diversos pontos do texto constitucional, enfraquecendo a barganha clientelística, os lobbies e os grupos de interesses ou quaisquer “organizações suprapartidárias” (Coelho, 1999, p. 45). Ele desconsidera como determinante a necessidade de negociações da Constituinte e conclui que no conjunto foram os partidos que articularam as maiorias necessárias à aprovação do texto constitucional.

Medeiros (2013) se contrapõe à afirmação de Coelho, por ponderar que o foco da análise precisa recair não sobre a formação de minorias, mas sobre o conflito. Conforme o autor “é apenas o conflito que permite elucidar as razões pelas quais as preferências manifestas pelos parlamentares podem ser resgatadas com apenas uma dimensão, a qual representa o *continuum* esquerda-direita” (MEDEIROS, 2013, p.11). Medeiros sofisticava as teses dos autores supra citados, apontando para resultados contrários aos de outros autores (Coelho 1999; Kinzo 1990; Lamounier 1989; Mainwaring; Pérez-Liñan 1998), concluindo pela existência de coerência e estabilidade na ANC que ocorreu por meio de uma lógica de negociação.

Medeiros (2013) avalia a dimensionalidade das preferências dos atores conforme expressas nas votações nominais, utilizando um modelo teórico de decisão legislativa baseado no *median-voter*, segundo o qual em contextos unidimensionais existe um equilíbrio único que se dá na posição mediana. Ou seja, em decisões tomadas pela regra da maioria, aquele que está nesta posição nunca perde. Esse modelo assume que o partido não é capaz de forçar ou constranger o voto do indivíduo. “Se parlamentares de mesmo partido votam de forma semelhante isto se dá por que eles possuem preferências semelhantes” (Medeiros, 2013, p.7).

Utilizando a metodologia do *Optimal Classification*, Medeiros (2013) afere o número de dimensões que recupera o comportamento dos constituintes, analisando seu significado substantivo e demonstrando que houve estabilidade e coerência nos posicionamentos parlamentares. Conclui que o comportamento dos constituintes foi estruturado por uma unidimensionalidade centrada na dimensão ideológica, expressa, no contexto, como a contraposição entre conservadores e progressistas. Neste sentido, o “Centrão” agrega direita, mantendo-se como força coesa e oposta aos progressistas quando da apreciação dos direitos sociais e dos trabalhadores, da reforma agrária e, sobretudo, do modelo econômico-financeiro. Essa unidimensionalidade seria o fator explicativo do comportamento dos atores em todos os títulos trabalhados pela Constituinte, com exceção do capítulo da Ordem Social, onde surge uma segunda dimensão.

Lima (2009), adotando uma perspectiva marxista, atribui caráter coeso e disciplinado à ANC, em um estudo que analisa a atuação das esquerdas brasileiras no processo constituinte de 1987-88. O autor constrói uma classificação dos constituintes no espectro ideológico conforme posicionamento em votações nominais favoráveis ou contrárias às reivindicações de interesse dos trabalhadores e movimentos sociais. Conforme essa classificação, a conformação ideológica da ANC tem maior força na direita, com 33%, enquanto a posição centro direita tem 25%, esquerda, 17%, a centro esquerda, 14% e a posição de centro 11%.

Diante dessa correlação de forças, nas ocasiões em que a esquerda teve maioria, conseguiu aprovar propostas que retomavam direitos cassados pelo regime autoritário, enquanto, na oportunidade, a direita aprovou propostas alinhadas com o pensamento neoliberal. Lima também entende o “Centrão” como uma reação ao avanço dos progressistas, que eram maioria na Comissão de Sistematização. A categorização individual dos constituintes conforme seu posicionamento ideológico é singular em Lima, permitindo analisar diferentes configurações políticas conforme o agrupamento considerado, bem como retornar aos indivíduos para averiguar seus posicionamentos.

Os trabalhos expostos até aqui procuram encontrar o fator explicativo do comportamento dos constituintes, ora na polarização de interesses conservadores e progressistas, ora na autonomia institucional própria à Constituinte. Pouca relevância é dada à trajetória política dos atores presentes na arena.

Outros trabalhos centraram-se em decisões específicas da Constituinte, quais sejam, as discussões sobre sistema eleitoral (Simoni Jr; Silva; Souza, 2009), sistema de governo (Martins, 2014), federalização (Souza, 2001) e relação entre legislativo e executivo (Souza; Lamounier, 2003). Esses trabalhos analisam os encaminhamentos das decisões pela perspectiva dos arranjos institucionais que o precederam.

Simoni Jr., Silva e Souza (2009) e Martins (2014) analisam votações que, em avaliações *ex ante* da constituinte, apontavam para tendências que resultaram diferentes do esperado. Apesar de posicionamentos majoritários que apontavam para a aprovação do parlamentarismo, no caso do sistema de governo, e da alteração no sistema de representação proporcional, no que diz respeito ao sistema eleitoral, os resultados do processo foram em direção contrária. Os autores justificam essa incongruência a partir da influência sofrida pela descentralização dos trabalhos e das estratégias de consenso e negociação adotadas ao longo do processo. Já Martins (2014) convoca a explicação da escolha pelo presidencialismo como um forte elemento de continuidade institucional. Remete também ao continuísmo institucional o trabalho de Souza e Lamounier (1990), os quais, por meio da análise de votações polêmicas, apontam para aspectos da cultura política que serviram como causa do momento constituinte.

Destaca-se, ainda, a pesquisa que procura articular de alguma forma as variáveis de trajetória política das elites e comportamento decisório, tal como de Madeira (2011) que examina o comportamento político dos ex-arenistas e ex-emedebistas na constituinte. Madeira conclui que existem diferenças significativas no comportamento dos herdeiros da ARENA e MDB em plenário, executando o estudo a partir de dados do DIAP. Essa coesão entre

remanescentes de partidos do regime autoritário explicaria o comportamento destes em plenário melhor do que a filiação partidária durante os trabalhos da ANC, servindo como explanação, também, da divisão interna do partido majoritário, o PMDB. Finalmente, o trabalho de Bohn (2006) analisa o comportamento das bancadas regionais em votações nominais que afetavam a distribuição do poder regional na ANC, concluindo pela existência de sensíveis disparidades regionais.

Para fins de revisão, é importante retomar aqui alguns trabalhos realizados por organizações sociais e que foram citados como fonte de comparação para as principais pesquisas previamente citadas. Dentre estes, sem dúvida o mais referido é a avaliação sobre o desempenho individual dos constituintes realizada pelo DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, através do volume “Quem Foi Quem Na Constituinte: Nas Questões de Interesse Dos Trabalhadores” (1989). O DIAP avaliou o desempenho dos constituintes frente à questões de interesse dos trabalhadores, como o sistema de governo, a soberania da economia nacional, a democracia participativa, a organização sindical, as liberdades democráticas, a reforma agrária, e, sobretudo, os direitos sociais dos trabalhadores. Para cada matéria fixou um peso que variava de zero a dez, equivalendo à zero uma posição contrária aos direitos dos trabalhadores e dez ao voto sistematicamente favorável em dez questões consideradas mais importantes de cada turno.

A Federação das Indústrias de São Paulo – FIESP realizou o mesmo movimento adotado pelo DIAP, atribuindo conceitos conforme a concordância dos constituintes às posições defendidas pela entidade, variando entre A, B e C conforme maior correspondência entre as posições. Este instrumento aparece na pesquisa de Lamounier (1989), para uma análise sobre as polarizações existentes entre progressistas e conservadores nos debates constituintes.

Ao tomar como objeto de análise a Constituinte com um todo, predominaram estudos que recaem sobre tipos de votações específicas, quais sejam, aquelas que indicam posicionamentos sobre questões econômico-financeiras, direitos trabalhistas, mandato de 5 anos para Sarney e presidencialismo. Os trabalhos que analisam o processo da ANC atentam pouco a outros temas que também demandaram posicionamentos dos parlamentares, a partir de outros eixos que não necessariamente dividem progressistas e conservadores. Ainda que isto se justifique pela amplitude dos temas debatidos pelo plenário, a observação de outras votações poderia trazer análises mais requintadas sobre a realidade constituinte e o perfil dos constituintes que atuaram sobre outros temas específicos.

1.1.3 O perfil social e as trajetórias dos constituintes da Comissão da Ordem Social

Neste item, procuraremos traduzir os principais estudos sobre o perfil da Constituinte para o nosso objeto de estudo, a Comissão da Ordem Social. Não trataremos, no entanto, da análise do comportamento destes constituintes, que será trabalhado no Capítulo 2 do presente trabalho.

A representação partidária da Comissão da Ordem Social obedeceu à proporção partidária da Assembleia, tendo como partido majoritário o PMDB, seguido do PFL e do PDS. Conforme apontado pela literatura, a variável “partido político” não constituiu a única e principal variável explicativa para o alinhamento dos parlamentares em torno de determinados assuntos, em especial porque o PMDB, partido majoritário, era também bastante heterogêneo em sua composição e interesses.

Partindo da hipótese traçada por Fleischer (1988), de que a genealogia partidária pode explicar o processo de transformismo político ocorrido no período, e a de Madeira (2011) o qual aponta que a herança advinda dos partidos do regime autoritário, ARENA e MDB, é um bom preditor de coesão ideológica nas votações constituintes, testamos esta variável entre os componentes da Comissão. Descobrimos que, ao contrário da ANC como um todo, na Ordem Social a proporção de remanescentes não faz maioria. Isto é, enquanto na ANC 69% dos membros tiveram passagem por um dos partidos do regime autoritário – 217 parlamentares foram da ARENA (39%), enquanto 166 foram filiados ao MDB (30%) –, na Comissão apenas 56% dos membros tiveram passagem por um destes partidos, indicando um agrupamento significativamente novo em termos partidários. Destes remanescentes, no entanto, a maioria foi de ex-emedebistas: são 39 parlamentares (31%) *versus* 32 da antiga ARENA (25%). Este perfil indica parte da tendência da Comissão, que foi tida como uma daquelas cujo conteúdo aprovado foi mais progressista (LIMA, 2009).

Levantamos, também, o perfil ideológico dos membros conforme delineado por Rodrigues (1988), Lima (2009), pela Folha de São Paulo (1987) e pelo DIAP (1989). A finalidade foi identificar quais as avaliações feitas acerca dos membros da Comissão, entendendo que uma proporção de constituintes mais à esquerda tende a influenciar o conteúdo das decisões de uma forma mais progressista e em nome da defesa dos trabalhadores, enquanto a oscilação para a direita indica a presença de tendências conservadoras e governistas.

Tabela 1 Classificação ideológica dos Constituintes da Comissão da Ordem Social (%)

| | RODRIGUES | LIMA | FSP |
|----------------|-----------|-------|-------|
| ESQUERDA | 5,6% | 26,2% | 15,1% |
| CENTRO | | | |
| ESQUERDA | 38,9% | 15,1% | 19,8% |
| CENTRO | 0,8% | 10,3% | 34,1% |
| CENTRO DIREITA | 23,8% | 23,8% | 19,0% |
| DIREITA | 0,0 | 24,6% | 11,9% |
| S/I | 31,0% | 0,0 | 0,0 |

Fonte: RODRIGUES (1988), LIMA (2009), Folha de São Paulo (1987).

Conforme ilustrado pela Tabela 1, as diferentes pesquisas sobre posicionamento ideológico demonstram certa coincidência no que tange a proporção de parlamentares de centro-direita, que giram em torno de um quarto da Comissão, enquanto as demais posições oscilam conforme a pesquisa. Na análise de Lima (2009), o qual utiliza uma classificação relacional de esquerda-direita a partir dos posicionamentos adotados pelos constituintes em plenário (a favor ou contrário aos interesses dos trabalhadores), a Comissão aparece bastante polarizada: 26,2% à esquerda e 24,6% à direita. Na classificação da Folha de S. Paulo a polarização é também uma constante, com metade em cada vértice, entretanto com um maior contingente de constituintes ao centro. Já pelo método da autoimputação construído por Rodrigues, estaríamos diante de uma Comissão mais à esquerda. Resta evidente que, qualquer que seja a classificação adotada, nenhuma força política isoladamente teria condições suficientes para sozinha estabelecer seu próprio projeto político, instando os agrupamentos a negociar e consensuar em torno das plataformas mais próximas de seus objetivos.

Cabe ressaltar que no mapeamento ideológico feito pelo método da autoimputação (RODRIGUES, 1988), em que pese a grande porcentagem de dados ausentes (31%), os membros da Comissão da Ordem Social identificavam-se como pertencentes à centro-esquerda e à centro-direita, com ausência de parlamentares assumidamente à direita e quase ausência no centro. Conforme avaliação do próprio autor, quando se trata de autodefinição ideológica os parlamentares tendem a colocar-se mais à esquerda, evitando

posições radicais. Considerando que à época colocar-se mais à direita era pouco valorizado, temos aqui um dado interessante: pelo menos um quarto dos definidores da Ordem Social admitia-se mais à direita. Em contrapartida, a porcentagem de parlamentares identificados ao centro é quase nula quando comparado à ANC: 0,8% na Comissão contra 37% na Assembleia. De acordo com este método, estaríamos diante de um grupo em que persiste a classificação das posições ideológicas em termos de esquerda-direita de forma assumidamente polarizada, e com tendências a identificar-se mais à esquerda. Conforme Rodrigues: “se a ideologia de esquerda se torna hegemônica entre os parlamentares é porque os grupos que expressam essa posição se tornaram hegemônicos no campo político e cultural, o que não significa necessariamente dizer que outros setores e facções políticas (de direita ou centro-direita) tenham deixado de existir” (1988, p.101).

Ainda de acordo com estas classificações, a maioria dos quatro principais partidos da Comissão estaria posicionada ideologicamente da seguinte forma⁵: PMDB à esquerda; PFL, PL, PDT e PDS à direita – com exceção da pesquisa de Rodrigues, em que este último se encontra ao centro, e PT, PC do B e PCB à esquerda. O PMDB, partido majoritário e detentor da maioria dos cargos de relatoria na Comissão, seria composto por parlamentares à esquerda, e, portanto, com posicionamentos mais progressistas. Tomando como medida a classificação do DIAP, em que 0 corresponde aos parlamentares que não votaram a favor dos direitos dos trabalhadores e 10 aqueles que, ao contrário, atuaram em prol destes, a média da Comissão fica em 5,8. Acima da média estão PMDB, com 5,8 pontos, e PT, com 9,8. Abaixo da média ficaram PFL e PDS, com 3,7, e 1,6, respectivamente. Ao que os dados indicam, o PMDB que atuou na Ordem Social tendeu a posicionar de modo mais favorável aos trabalhadores.

A hegemonia da esquerda, no entanto, não deve ser considerada sinônimo de hegemonia de classe trabalhadora. A ocupação predominante na Assembleia era de profissionais liberais (Gráfico 3)⁶ - advogados, assessores jurídicos, engenheiros, administradores e publicitários – a “nova classe alta”, conforme expressão de Rodrigues (1988). A proporção de ocupações dentro e fora da Comissão é similar, com profissionais liberais e empresários nas duas primeiras colocações. O destaque fica por conta dos médicos e funcionários públicos, que, na Ordem Social, constituem a terceira e a quarta ocupação predominante. Separamos o montante de médicos da categoria de profissões liberais por

⁵ RODRIGUES: PMDB 52% esquerda, PFL 39% centro, PDS 60% centro e PT 90% esquerda; LIMA: PMDB 24% esquerda, PFL 78% direita, PDS 90% direita, PT 100% esquerda; FSP: PMDB 46% esquerda, PFL 24% direita, PDS 70% DIREITA e PT 100% esquerda.

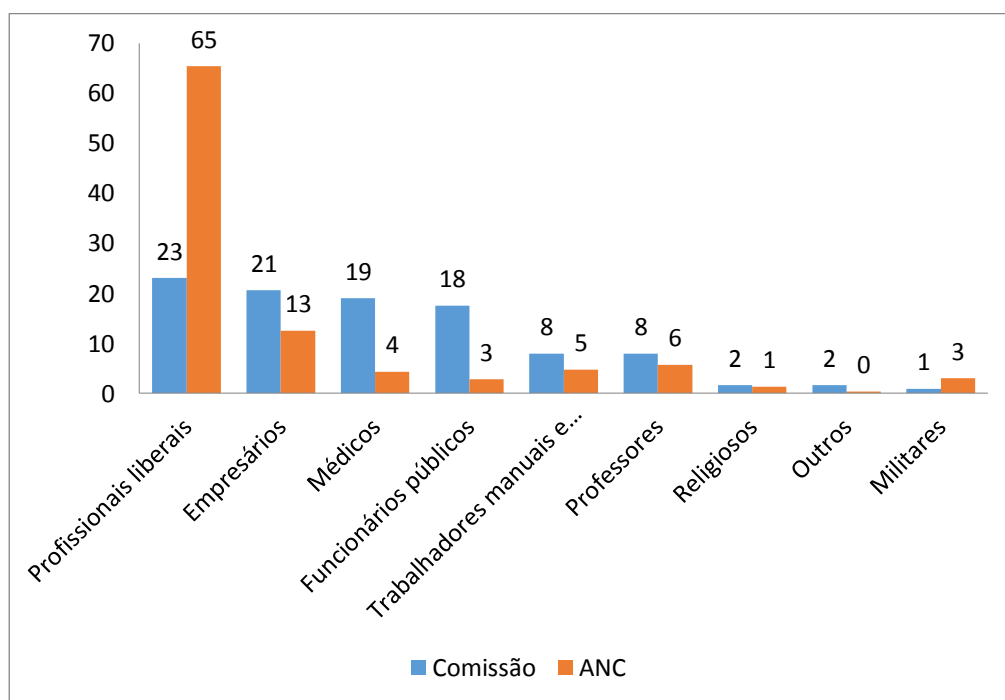
⁶ Para compreender a classificação de ocupações realizada ver Quadro 2 na página 60

compreender que o tema da saúde é de interesse dessa classe profissional, o que se expressa também pelo elevado número de médicos na Comissão, que conforme demonstrado, é a terceira mais presente dentro da Comissão.

Os profissionais liberais constituíram um grupo bastante heterogêneo, cujos membros traçaram os mais variados percursos; no entanto, há certa predominância de profissionais que exerceram o Direito, seja como advogado ou procurador – 15% dos 23% de profissionais liberais se encaixam neste tipo, enquanto na ANC são 169(35%), dado que confirma a permeabilidade entre as virtudes do advogado com aquelas necessárias ao exercício da política, constante em diversos momentos da história política brasileira.

A categoria de empresários constitui um agrupamento importante dentro da Ordem Social, uma vez que, conforme analisado por Dreifuss (1989), esta via na Comissão uma “área problema”, mobilizando-se contrariamente às conquistas de direitos de trabalhadores, em especial. É de se supor, portanto, que a parcela de trabalhadores manuais, profissionais de nível médio e uma parcela dos servidores públicos se contrapôs aos empresários, formando um núcleo de conflito.

Gráfico 2 - Ocupação principal dos constituintes da Comissão X ANC (%)



Fonte: Grupo de pesquisa Legislativo e Instituições Políticas (UFPR) e Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP – UFPR).

Os empresários opuseram-se sistematicamente às tentativas de desmantelamento da estrutura corporativa oficial e construíram sistemática oposição aos princípios preconizados pelas Central Única dos Trabalhadores (CUT) e pela Central Geral dos Trabalhadores (CGT) (DINIZ, 1991). Medidas consideradas imprescindíveis pelas lideranças sindicais, como o direito irrestrito de greve, a redução da jornada de trabalho, a estabilidade no emprego, o pagamento em dobro de horas-extras, a extensão da licença à gestante, foram duramente combatidas pelo empresariado. Houve uma predominância deste setor na Subcomissão dos Trabalhadores e Servidores Públicos (44% dos empresários) e na Subcomissão de Saúde e Seguridade Social (36%).

A classificação DIAP (Tabela 2) demonstra que médicos e professores tenderam a posicionar-se de forma mais favorável aos trabalhadores, ao passo que os demais profissionais distribuem-se de forma mais dispersa na classificação. Estes dados indicam que as ocupações não são determinantes no posicionamento ideológico, com exceção daqueles que se encontram à esquerda, onde há predominância de médicos e professores. Chama atenção a dispersão dos trabalhadores manuais e de nível médio, que se encontram na faixa de 5 a 10 pontos dentro da Comissão, indicando que sua posição favorável às causas trabalhistas não foi constante.

Tabela 2- Classificação DIAP por ocupações predominantes na Comissão da Ordem Social

% dentro de Ocupação

| | Classificação DIAP | | | | Total |
|-------------------------------------|--------------------|------------|--------------|--------------|--------|
| | De 0 a 2,5 | De 2,6 a 5 | De 5,1 a 7,5 | De 7,6 a 10 | |
| | pontos | pontos | pontos | pontos | |
| Médicos | 13,6% | 18,2% | 13,6% | 54,5% | 100,0% |
| Funcionários públicos | 22,7% | 22,7% | 27,3% | 27,3% | 100,0% |
| Empresários urbanos e rurais | 29,6% | 11,1% | 29,6% | 29,6% | 100,0% |
| Advogados | 33,3% | 8,3% | 41,7% | 16,7% | 100,0% |
| Políticos profissionais | 36,4% | 9,1% | 18,2% | 36,4% | 100,0% |
| Trabalhadores manuais e nível médio | 12,5% | 12,5% | 37,5% | 37,5% | 100,0% |
| Profissões liberais | 28,6% | 21,4% | 21,4% | 28,6% | 100,0% |
| Professores | 20,0% | 20,0% | 10,0% | 50,0% | 100,0% |
| Total | 24,6% | 15,9% | 24,6% | 34,9% | 100,0% |

Fonte: DIAP (1989) e Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP – UFPR).

O destaque da ocupação de medicina revela a atração que o tema da Saúde proporcionou, indicando a possibilidade de exercício de poder desta profissão, que carrega uma imagem de prestígio social. No Brasil, Romero e Camargo (2000) verificaram que o envolvimento dos médicos com temas de saúde pública foi substancialmente maior do que o de outros profissionais, como professores, jornalistas, administradores, economistas e advogados, nessa ordem. Em torno do debate sobre a saúde estavam em jogo interesses antagônicos, representados pelo “debate público *versus* privado” (BACKES, AZEVEDO & ARAÚJO, 2009). Os defensores da saúde pública eram favoráveis a um modelo público, estatal e gratuito, em que a prioridade seria a saúde da população em oposição ao lucro. Posicionavam-se desta forma os profissionais da saúde que participaram da VIII Conferência Nacional de Saúde, da CUT (Central Única dos Trabalhadores) e da Conam (Coordenação Nacional da Associação de Moradores) e demais entidades associativas ligadas à reforma sanitária. De outro lado, o debate privado foi representado por aqueles que mantinham ligações com prestadores privados de serviço e operadoras de planos de saúde, como aqueles ligados a Associação Brasileira de Medicina e Grupo Empresarial e a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (*idem*).

O deputado federal Eduardo Jorge (PT) foi o constituinte que melhor representa os médicos defensores da saúde pública e propositores do Sistema Único de Saúde. Médico sanitário na Secretaria do Estado de São Paulo e diretor do Centro de Saúde Itaquera, na periferia da cidade de São Paulo, Eduardo Jorge colaborou para a consolidação do Movimento Popular da Saúde, que entre 1978 e 1980 elegeu os primeiros conselhos de saúde do país, e ingressou na carreira política em 1982, como deputado estadual. Seu discurso durante os trabalhos da Comissão foi marcado pela defesa de um sistema de seguridade social amplo e universal, baseado numa gestão participativa, paritária entre Estado, usuários e empregadores, garantida como dever do estado e direito de todo cidadão. Foi, ainda, defensor dos 10% do PIB para o fundo da Saúde e ao longo das votações sustentou a proposta da autonomia do Ministério da Saúde para tratar da esfera da saúde, inclusive ocupacional. Outros médicos, no entanto, embora não tenham se pronunciado oralmente tanto quanto o referido constituinte, posicionaram-se de modo oposto. Neste perfil estava Bosco França (PMDB), empresário do setor médico, que se posicionou, nas votações nominais, contrariamente à destinação de recursos públicos às instituições privadas de saúde e à proposta que tornou a segurança do trabalhador competência do Ministério da Saúde, as quais vinham no encalço da proposta de um Sistema Único de Saúde.

A concentração de funcionários públicos na Comissão, quando comparado ao universo Constituinte, indica a predominância de representantes de interesses na Subcomissão que se encarrega do tema. O que une esta categoria é a permeabilidade frente a cargos políticos, mas o que os matiza é a maneira com que levantam seus recursos políticos, os quais podem advir tanto de movimentos sociais quanto da ocupação de cargos de elite burocrática ou outras fontes de prestígio social. Alcení Guerra (PMDB) se identificou como servidor público durante os trabalhos da Comissão e defendeu, no processo, o controle da promoção profissional e o acúmulo de vantagens para a categoria. O parlamentar foi chefe dos médicos residentes do Hospital de Clínicas do Paraná e, nos anos seguintes, atuou em diversas instituições de saúde, tendo sido presidente da Associação Médica do Paraná (1976) e chefe do Serviço de Medicina Social da agência da Previdência Social de Pato Branco (PR) de 1976 a 1979. Simultaneamente às suas atividades na área médica, tornou-se proprietário de terras, atuando como diretor-proprietário da Cooperativa Agropecuária Guarani, em Pato Branco.

Já o percurso da deputada federal Benedita da Silva passou por outros caminhos: a constituinte atuou como funcionária pública do Departamento de Trânsito – Detran e partiu de uma origem social humilde. Benedita construiu uma forte militância vinculada às favelas, a ponto de ser seu slogan de campanha para a Constituinte o mote “negra, mulher e favelada”. A parlamentar ingressou na carreira política como vereadora, em 1982, vindo em seguida a tornar-se deputada federal constituinte e alcançando a reeleição no período posterior, sempre pelo PT. Benedita foi favorável aos direitos dos trabalhadores, em especial no que diz respeito à defesa da jornada de trabalho semanal de 40 horas e à descriminalização do aborto.

Marengo dos Santos (1998a) identifica uma pronunciada redução na proporção de deputados experientes nesta legislatura, registrando um contingente de 50% de deputados federais novatos na Câmara durante a legislatura de 1986, dado corroborado na Tabela 3. Na Comissão da Ordem Social, embora a proporção de novatos não complete a metade, ainda é pronunciada, totalizando 30% de seus membros; outros 42% dos parlamentares da Comissão estavam em seu segundo mandato eletivo, formando assim um grupo de parlamentares relativamente novos na carreira política e que, portanto, podem levar mais tempo para se adaptar aos trabalhos. O Congresso passava, à época, por uma importante renovação parlamentar.

Tabela 3- Experiência da Constituinte de 1987 e da Comissão da Ordem Social, por partido

| | | Partidos | | | | | | | | | | Total |
|---|----|----------|-----|-----|-----|-----|----|----|-----|-----|---------|-------|
| | | PMDB | PFL | PDS | PDT | PTB | PT | PL | PDC | PCB | PC do B | |
| Antiguidade ANC (média de anos) | 4 | 5 | 6 | 5 | 3 | 2 | 7 | 3 | 5 | 2 | | 4 |
| % Calouros | 48 | 44 | 45 | 62 | 58 | 81 | 57 | 67 | 57 | 57 | | 49 |
| Antiguidade Comissão (média de anos) | 6 | 5 | 10 | 9 | 10 | 0 | 2 | 2 | 4 | 0 | | 6 |
| % Calouros | 34 | 39 | 10 | 25 | 25 | 100 | 50 | 50 | 50 | 50 | | 31 |

Fonte: FLEISCHER (1988) e Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP – UFPR)

A Tabela 3 demonstra que os calouros concentravam-se nos partidos mais à esquerda, tanto dentro como fora da Comissão (PC do B, PCB, PDT e PT), possivelmente devido à abertura democrática e ao realinhamento partidário deste momento histórico, uma vez que, no período autoritário, manifestações mais à esquerda eram restritas. Já no que se refere à idade média dos constituintes, esta é de 47 anos, sendo o parlamentar mais jovem com 24 anos e o mais idoso 72 anos. A idade média indica que a função constituinte não é para pessoas muito jovens, tampouco para os de idade mais avançada – que teriam outra carreira profissional também mais avançada. A carreira dos constituintes tende a estar mais estabilizada na faixa dos 40 anos.

O surgimento da corrente suprapartidária Centrão, conforme aponta a literatura, criou uma cisão entre os membros da ANC, especialmente entre os constituintes progressistas e conservadores. Em que pese o fato deste agrupamento ter sido criado após o trabalho das Comissões, entendemos que há possibilidade de que a tendência consubstanciada pelo Centrão já se fazia presente, especialmente entre os constituintes mais governistas. A Tabela 4 ilustra a distribuição dos signatários do Centrão, dentro da Comissão, em números brutos.

Tabela 4- Constituintes da Ordem Social signatários do Centrão

Contagem

| | | Signatários Centrão | | Total |
|----------|-------------------------|---------------------|-----|-------|
| | | Não | Sim | |
| | PMDB | 48 | 19 | 67 |
| Partidos | PFL, PDS, PL, PDC e PTB | 29 | 17 | 46 |
| | PT, PDT, PCB e PC do B | 9 | 4 | 13 |
| Total | | 86 | 40 | 126 |

Fonte: a autora (2014)

A Comissão da Ordem Social é predominantemente não signatária ao Centrão; apenas 32% dos membros integraram esta corrente, enquanto na ANC este montante somou 53,3% (conforme dados do Grupo de pesquisa Legislativo e Instituições Políticas - UFPR). Este dado sugere que a adesão ao Centrão não foi fator preponderante para a conformação da Comissão da Ordem Social.

Finalmente, um dado importante para recuperar o perfil dos membros da Comissão é o comportamento destes no pós- Constituinte. Tomando a variável ambição política como parâmetro para indicar se o objetivo do parlamentar foi estritamente contribuir para a elaboração do texto constitucional ou permanecer e desenvolver uma carreira política crescente, concluímos que 76 dos membros da Ordem Social (74% da Comissão) permaneceram na vida política. Destes 76, 44,5% de reelegeram, 28,5% desistiram do pleito, 15,8% fracassaram na eleição e 5,5% apresentaram ambição progressiva, com a mesma proporção entre os que tiveram ambição regressiva.

Esta configuração revela a predominância de parlamentares que persistiram na carreira política, investindo em cargos eletivos e valendo-se da passagem pela ANC como componente importante desta experiência. Adotamos como parâmetro os tipos de ambição política: *ambição estática*, ou seja, desejo ou disposição de um político a concorrer à reeleição, isto é, permanecer no mesmo posto para o qual foi eleito; *ambição progressiva*, que implica no avanço político para um cargo hierarquicamente mais alto; *ambição regressiva*, que compreende o retorno dos deputados para cargos de menor prestígio ou “mais baixos” dentro da hierarquia política e *ambição discreta*, que envolve os parlamentares que desistem da vida política após o exercício. A regressão ou progressão na carreira segue a escala progressiva intuitiva: vereador – prefeito- deputado estadual – deputado federal – governador – senador – presidente. Consideramos o cargo para o qual o constituinte concorreu, independente de ter alcançado sucesso na empreitada.

A Comissão é marcada por parlamentares que deram continuidade a sua carreira política, indicando tendência à profissionalização política, aumentando o interesse e a

capacidade do parlamentar em procurar um maior engajamento das atividades legislativas. De acordo com Pereira e Rennó (2007), estruturas parlamentares que estimulam a busca da reeleição podem “diminuir a propensão à corrupção e aumentar a capacidade dos eleitores de punir os políticos que se desviem das suas preferências” (p.669). A profissionalização do legislativo aumenta o interesse e a capacidade do parlamentar em buscar a reeleição e em procurar um maior engajamento nas atividades legislativas. Além disso, quanto maior a extensão do horizonte temporal do parlamentar, maiores as chances de especialização e o aperfeiçoamento dos deputados no exercício das funções legislativas.

Em síntese, estamos diante de uma Comissão composta, prioritariamente, por parlamentares que se autoidentificavam mais à esquerda, embora a divisão ideológica estivesse praticamente equilibrada, e que, em sua maioria, não compuseram o Centrão, o que pode indicar uma posição menos governista e de tendência menos conservadora. Da mesma forma, é uma Comissão composta por parlamentares novos, sintetizando o perfil do novo político profissional, tendo em vista a composição majoritária de profissionais liberais, em especial médicos.

1.2 A ANÁLISE EXÓGENA: SOCIEDADE CIVIL E CONSTITUINTE

Análises exógenas tratam da dinâmica de organizações da sociedade civil que se formaram por ocasião e em função da Assembleia Constituinte. Focam, assim, na dinâmica interna das entidades e no processo de sua articulação para o envio de emendas populares ou sugestões de leis aos parlamentares.

O processo constituinte marcou a transição do regime autoritário para o regime democrático, e se deu num contexto de forte mobilização da população no processo eleitoral (KINZO, 2004). O Movimento “Diretas Já”, a criação de centrais sindicais e o aumento no número de greves, em particular a greve geral do ABC paulista, marcaram o cenário de onde emergiu a Constituinte. Movimentos sociais pró-Constituinte multiplicaram-se pelos estados brasileiros e diversos mecanismos de pressão sobre os constituintes foram formados, fazendo com que os parlamentares tivessem não só que atender a seus interesses partidários e políticos, mas também à pressão popular.

Não por acaso a Constituição Federal foi cunhada por Ulysses Guimarães de “Constituição Cidadã”. O processo constituinte contou com inédita participação da sociedade

civil e consagrou, no texto final, mecanismos de democracia livre e participativa. Nas palavras de Ulysses Guimarães:

Tem significado de diagnóstico a Constituição ter alargado o exercício da democracia, em participativa além de representativa. É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador, habilitado a rejeitar, pelo referendo, projetos aprovados pelo Parlamento (GUIMARÃES, 2008).

A principal obra a debater a organização da sociedade civil diante da Assembleia Constituinte é a de Whitaker (et al., 1989): “Cidadão constituinte: a saga das emendas populares”. Este livro, fruto do Projeto Educação Popular Constituinte, dos plenários Pró-Participação na Constituinte e do Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte da UNB, faz uma narrativa histórica das organizações civis em torno do processo da ANC, com foco na articulação e no processo de formação e envio de emendas populares. O livro registra o desempenho das organizações em três fases do processo: no início, pela articulação em prol de uma Constituinte livre e soberana; na fase de instauração da ANC, pela reivindicação de instrumentos de participação popular, garantida no regimento interno; no funcionamento pleno da Assembleia, pela articulação e envio de emendas populares e participação em audiências públicas, e na conclusão, pela avaliação das emendas apresentadas e aprovadas, as quais foram consubstanciadas no texto final da Constituição. É feito um estudo de caso de cinco emendas populares e ao final uma exposição das defesas de 83 emendas populares discutidas na Comissão de Sistematização.

A proporção de emendas, considerando o total de leitores, foi de 6 a 18% do total, uma proporção consideravelmente alta e que pode ter sido fruto de uma participação extensiva (um eleitor para cada voto) ou intensiva, com um cidadão para três emendas, de acordo com os autores. A obra destaca a dificuldade de levantar o total de 30 mil assinaturas exigidas pelo regimento interno, em especial por conta das exigências procedimentais, que demandavam o número do título de eleitor, por exemplo.

Whitaker (et al., 1989) propõe uma classificação global dos temas mais importantes destacados pelas emendas populares, de modo assim disposto: 1. temas políticos; 2. temas econômicos; 3. temas sociais e 4. temas culturais e científicos. É elencada também uma distinção de categorias de entidades, que ficam classificadas como: 1. entidades sindicais, associações profissionais, técnicas, científicas ou acadêmicas; 2. entidades religiosas; 3. entidades patronais ou empresariais; 4. entidades civis (defesa de direitos humanos,

minorias, mulheres, associação de moradores, entidades estudantis e 5. instâncias ou entidades ligadas aos poderes executivo e legislativo (associações de municípios, câmara de vereadores, ALEPs, prefeituras).

O melhor desempenho, calculado de acordo com o número de emendas apresentadas e sua distribuição de acordo com o número de assinaturas, é alcançado pelas emendas apoiadas por entidades religiosas (77,6%), que apresentaram propostas ligadas aos direitos dos trabalhadores e à reforma agrária e urbana. Já o desempenho das entidades estudantis demonstra uma retração política.

Especial ênfase precisa ser dada à aproximação de partidos de esquerda, como o PT, e setores progressistas do PMDB, em especial do diretório regional São Paulo, da plataforma mínima elaborada pelo plenário Pró-Participação Popular na Constituinte. Fernando Henrique Cardoso, do PMDB, relator do regimento interno da ANC, também desempenhou papel relevante ao assumir e defender a proposta de inserção da iniciativa popular no regimento interno.

Outro instrumento importante utilizado pelas entidades foi realizado através da divulgação do desempenho dos parlamentares e publicações de listas de constituintes que se comprometiam em votar questões de interesse popular, a exemplo do DIAP. Essas avaliações foram utilizadas como instrumento de pressão, entretanto, de acordo com Whitaker (et. al., 1989), havia limites na padronização dos resultados das avaliações, uma vez que um “não” a uma proposta progressista poderia se dar porque o autor tinha uma proposta ainda mais progressista ou porque era mais conservador, e nem sempre uma abstenção indicava falta de posicionamento. Os autores ainda acusam os instrumentos de terem caído no descrédito, devido à iniciativas prejudiciais que intentavam divisões partidárias.

Existem outros estudos que abandonam a reconstituição de padrões e enfatizam trajetórias individuais de algumas entidades, como de Alonso et al. (2007), os quais analisam o processo de formação do movimento ambientalista brasileiro. Neste caso, a Assembleia Nacional Constituinte e a redemocratização são tomadas como oportunidades políticas para a formação do movimento ambientalista. Os autores defendem, assim, a tese de que a formação deste movimento social não parte de sua extração social, mas na resolução de problemas de coordenação da ação coletiva. Outro trabalho, realizado por Barbosa (2008), analisa a visão de previdência social rural apresentada à Constituinte pela Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. A pesquisa é feita a partir de uma pesquisa documental e conclui pela reivindicação dúbia da entidade, que exigia, por um lado, um sistema

contributivo compulsório para os assalariados rurais e, por outro, um subsistema especial para os agricultores em regime de economia familiar.

Bezerra (1990), no trabalho de nome “Mobilizações de bairro, repertórios de ação coletiva e trajetórias pessoais”, realiza uma linha de análise similar às duas últimas, que tendem a enfatizar as posições ocupadas no espaço social como variável explicativa e negligenciar as variáveis estruturais que também incidem sobre comportamento. Enquanto trazem perspectivas importantes para a compreensão dos componentes da sociedade durante o processo constituinte, não são estudos generalizáveis, não apontando para padrões ou recursos institucionais.

Deste modo, é possível resumir a análise exógena como aqueles estudos que privilegiam a articulação da sociedade civil em torno das reivindicações direcionadas ao processo constituinte.

1.2.1 A sociedade civil e a Comissão da Ordem Social

A participação da sociedade civil e dos cidadãos não constituintes na Assembleia Nacional Constituinte se deu por quatro frentes: (i) por sugestões iniciais, previstas no Art. 13 do RI; (ii) pelas Audiências Públicas nas Subcomissões Temáticas, destinadas art. 14 do Regimento, destinadas a ouvir entidades representativas de segmentos da sociedade; (iii) pelo envio de Emendas populares, previsto no art. 24 do Regimento Interno: subscritas por, no mínimo, trinta mil eleitores e com a responsabilidade de três entidades associativas, puderam ser propostas ao Projeto de Constituição formulado pela Comissão de Sistematização, no mesmo prazo assegurado aos constituintes. Cada cidadão teve o direito de subscrever até três propostas de emenda ao Projeto de Constituição. É o “direito de iniciativa” ou de proposição, assegurado aos cidadãos em alguns ordenamentos constitucionais democráticos. Foi a principal reivindicação de participação popular no processo constituinte; (iv) Defesa das emendas populares por um signatário perante a Comissão de Sistematização, art. 24, VI, do Regimento: dispositivo que permitiu que cidadãos sem o mandato constituinte falassem no solene ambiente da Comissão que se reunia no plenário da Câmara, com ampla repercussão. Influíram na Comissão da Ordem Social as emendas populares e as audiências públicas.

O Art. 14 do Regimento Interno da ANC estabeleceu que “as Subcomissões destinarão de cinco a oito reuniões para audiência de entidades representativas de segmentos da sociedade, devendo, ainda, durante o prazo destinado a seus trabalhos receber as sugestões

encaminhadas à Mesa ou à Comissão”. Houve um tempo reduzido para os trabalhos das Subcomissões, apenas 45 dias, nos quais coube realizar as audiências, elaborar os projetos, abrir prazos de emendas, discuti-los, resolver impasses sobre conteúdos e votá-los. No dia 25 de maio de 1987 terminou esta fase e toda a pressão brotada confluiu para as reuniões das Comissões, embora estas não realizassem audiências públicas com entidades da sociedade civil, somente – em casos excepcionais – ouviram alguma autoridade ou especialista.

As audiências foram bastante variadas. Na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos foram ouvidas 28 entidades. Dos principais temas tratados pelos convidados estava o direito à greve, o salário mínimo, a estabilidade no trabalho, direitos da mulher trabalhadora e direito sindical. Dentre as 28 entidades, estavam representadas o DIAP, na figura de Ulisses Riedel de Rezende, Lenira de Carvalho, representante das Empregadas Domésticas do Brasil, Almir Pazzianotto, Ministro do Trabalho, além de representantes do DIEESE, CONTAG, SUDEPE e SEPLAN. O tom das audiências foi marcado pela defesa dos direitos dos trabalhadores, incluindo a redução da jornada de trabalho, o direito à greve e à sindicalização e a participação paritária na gestão. Muitas das reivindicações foram incorporadas ao texto final, ainda que parcialmente. Grande destaque foi dado à fala de Ulisses Riedel, tendo em vista sua representação do DIAP, que falava em nome de 350 entidades sindicais. O convidado apresentou ali a proposta encaminhada à Comissão, a qual resultou no Art. 7º da Constituição Federal.

Na Subcomissão da Saúde, Seguridade Social e Meio Ambiente, foi agendado o número máximo permitido de audiências públicas (oito), das quais quatro seriam para tratar de temas da área da saúde, duas para a seguridade e outras duas para o meio ambiente. Foram realizadas outras quatro reuniões extraordinárias para oitiva de depoentes e foram ouvidas nada menos que 62 representantes. A discrepância na proporção das audiências públicas se justificou pelo fato de que havia a proposta de reunir a seguridade social com a saúde.

Foram convidadas entidades estatais, de trabalhadores e patronais; a de saúde, entidades estatais, patronais e de trabalhadores, bem como prestadores de serviços e entidades científicas e éticas. Chama a atenção o fato o plano de trabalho original não contemplar as entidades privadas da área de seguridade, o que foi prontamente corrigido pelos constituintes. Foram realizadas também duas visitas *in loco* para verificação dos problemas enfrentados quanto a cada uma das áreas temáticas, ao Pantanal e a Cubatão.

A VIII Conferência Nacional de Saúde, apelidada de “Pré-Constituinte da Saúde”, promovida pelo Ministério da Saúde, foi influência determinante sobre os trabalhos da Subcomissão. A Conferência se constituiu num fórum que contou com a participação de mais

de quatro mil pessoas, conquistando grande legitimidade política e representatividade, muito embora sem a participação do setor privado (BACKES, 2009). Como deliberação da Conferência foi criada a Comissão Nacional de Reforma Sanitária – instituída pelos ministros da Saúde, Previdência Social e Educação –, responsável pela formulação da proposta para o setor da saúde a ser levada à Assembleia Nacional Constituinte. Nas primeiras reuniões da Subcomissão, que ainda tratavam de seu funcionamento, tal proposta foi exposta pelo relator Carlos Mosconi como a mais abrangente em termos constitucionais. O constituinte Adylson Motta sugeriu fosse a proposta transformada na “regra básica de trabalho”.

A premência de uma reforma sanitária foi consensual entre os militantes da área, dada a precariedade do sistema nacional de saúde ao longo de todo o regime militar e a deterioração das condições de saúde da população brasileira. Dr. Sérgio Arouca, representando a Fundação Oswaldo Cruz nas audiências públicas, resumiu o “drama sanitário profundo” pelo qual passava o Brasil.

O SR. ANTÔNIO SÉRGIO AROUCA – Enfim, o que quisermos pensar de qualquer tipo de problema de saúde, seja dos problemas da miséria, seja da área das chamadas doenças tropicais, as que, na realidade, não são doenças tropicais, são doenças do subdesenvolvimento, ou as chamadas doenças de grande tecnologia, a situação do hospital, as infecções hospitalares. Cada lugar em que se procura fazer uma análise crítica e séria nos defrontamos com esta constatação absolutamente objetiva: é um sistema ineficiente e incompetente. (Ata da Subcomissão da Saúde, Seguridade Social e Meio Ambiente, 1987, p.145).

A maioria das entidades ouvidas nas audiências públicas da Subcomissão, tendo participado da VIII Conferência e sendo signatárias dos documentos derivados do fórum, tiveram como referencial básico para suas propostas as sugestões apresentadas pela Comissão Nacional de Reforma Sanitária. Os princípios e diretrizes defendidos na referida proposta deram uniformidade aos discursos, restando apenas breves momentos de divergências no decorrer dos debates das audiências públicas.

Frente ao tema da Seguridade Social, destaca-se a fala do ministro da Previdência e Assistência Social, Raphael de Almeida Magalhães, cujos apontamentos orientaram a nova política de previdência social no Brasil, se transformando em normas constitucionais. Sua defesa foi por um sistema de seguridade de cobertura universal, estatal, com base exclusiva de financiamento e com prioridade de cobertura aos riscos sociais básicos. Social, Raphael de Almeida Magalhães. Como representante da sociedade civil foi ouvido apenas o presidente da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas, Sr. Obed Vargas. Houve um esvaziamento das audiências em função da existência de uma comissão, no âmbito do

Ministério da Previdência Social, destinada a analisar os problemas do sistema previdenciário e apresentar soluções, por meio de anteprojeto de lei.

Em relação ao tema “meio ambiente”, ocorreram depoimentos em duas audiências públicas, com a participação de representantes: da Secretaria do Meio Ambiente do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Sr. Roberto Messias Franco; da Câmara Técnica de Acompanhamento da Constituinte do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), Sr. Carlos Alberto Xavier e Sra. Fernanda Colagrossi; da SBPC, Sr. Ângelo Barbosa Machado; do Fórum de Entidades Ambientalistas Autônomas, Sr. Fernando Salino Cortes; e do Instituto Brasileiro de Siderurgia, Sr. Carlos Alberto Oliveira Roxo.

Nos depoimentos e discussões, as posições colocaram-se praticamente em sua totalidade como complementares. Choques de ideias surgiram pontualmente em relação ao controle da poluição industrial. Não obstante terem acontecido poucas exposições sobre o tema nas audiências públicas, a questão ambiental veio a receber no texto da Constituição de 1988 um destaque sem precedentes. O meio ambiente é objeto de capítulo específico no título da Constituição relativo à ordem social (art. 225), que consagra o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e prevê diferentes atribuições para o Poder Público e a coletividade.

Instalada em 7 de abril de 1987, a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias realizou nove audiências nas dependências do Congresso Nacional, onde ouviu mais de cem depoentes. Houve ainda uma audiência externa, na aldeia Gorotire, no sul do Pará, com os índios Kayapós, no dia 6/5/1987, e uma visita à Casa de Detenção da Papuda, em Brasília, no dia 5/5/1987. A Presidência dos trabalhos estava a cargo do constituinte Ivo Lech, e a Relatoria, do constituinte Alcení Guerra.

Os temas “negros”, “indígenas” e “portadores de deficiência (físicas e sensoriais)” ocuparam a maior parte do tempo de trabalho da Subcomissão; contudo, esta ouviu também representantes de alcoólicos anônimos, idosos, homossexuais, talassêmicos, hansenianos, estomizados, presidiários, comunidades israelitas e trabalhadores domésticos.

O termo “minorias” inserido no título da Subcomissão ensejou a participação de grupos que buscaram ser ouvidos para dar visibilidade a seus problemas e apresentar suas demandas, embora muitas reivindicações não tivessem como objetivo introduzir dispositivos no texto constitucional. Muitos depoimentos traziam denúncias: contra a violência sofrida, principalmente por índios e negros, contra formas de discriminação, contra o não-cumprimento da Constituição. O constituinte José Carlos Sabóia destacou como o movimento popular estava impulsionando a Constituinte:

Acreditem que a luta pela democracia passa, neste momento, neste país, pela luta de todos aqueles que são cidadãos e que foram colocados fora da fila da história mas que, hoje, se assumem como sujeitos da história sem que entreguemos uma bengala, sem que fiquemos puxando pela mão. Eles é que estão empurrando a nós, constituintes, para que tenhamos clareza da nossa responsabilidade, enquanto constituintes, e os senhores neste momento não fizeram outra coisa a não ser exigir que nós tenhamos um compromisso com a História e clareza do que significa o nosso papel nesse momento. (Ata da Subcomissão dos Negros, Minorias e Pessoas com Deficiência, 1987, p. 103).

Dentre as principais reivindicações estava o reconhecimento dos direitos e garantias da população indígena, integração das pessoas com deficiência, criação de uma Fundação de assistência aos deficientes, igualdade de condições, a questão racial, demarcação territorial, o direito dos presos e o sistema carcerário, isonomia a vagas em empresas, entre muitos outros assuntos tratados pelos mais de 100 convidados nas 11 reuniões de audiência pública desta Subcomissão.

No que tange o envio de emendas populares, a Comissão da Ordem Social foi aquela que recebeu mais recebeu propostas dentre as demais Comissões: teve um recorde de 2.257 envios, principalmente direcionadas à Subcomissão de Trabalhadores e Servidores Públicos, que totalizou 1.418 sugestões.

Dos principais temas tratados pelas emendas, Whitaker et al.(1989) destaca que foram os temas sociais que mais mobilizaram os segmentos envolvidos com as emendas populares. Dentre estes temas, destacam-se alguns dos trabalhados pela Comissão, como os direitos relacionados à saúde e à previdência social e os direitos dos aposentados e pensionistas (direitos para categorias específicas, proventos de aposentados, tempo de serviço para aposentadoria, etc.). Estes temas envolveram, cada um, oito ou mais entidades, e ultrapassaram dois milhões de assinaturas. Temas relacionados à mulher, com mais de 600 mil assinaturas, também se destacaram, com clara tendência contra a prática do aborto, através do que se denominou como o “direito de preservação da vida desde a sua concepção”. Os direitos dos trabalhadores, política salarial e direitos sindicais tiveram 2,2 milhões de assinaturas em 20 emendas, como consequência direta da mobilização de entidades sindicais. Por fim, os temas relacionados aos direitos de cidadania, participação popular ou direitos humanos tiveram 21 emendas com 1,8 milhão de assinaturas. Os setores que mais se empenharam na mobilização e envio de propostas foram as entidades religiosas e sindicais.

A emenda enviada pelo DIAP e subscrita por todos os segmentos do movimento sindical, incluindo centrais e confederações, alcançou mais de um milhão de assinaturas,

tendo sido contemplada quase na íntegra no texto constitucional. Todos os direitos do Art. 7º da Constituição Federal faziam parte desta emenda (WHITAKER et al., 1989). Pelo setor empresarial, por sua vez, houve o envio de uma única emenda, a qual propôs que a garantia de emprego fosse substituída por uma indenização progressiva e proporcional ao tempo de serviço. A emenda dizia que: “nossa história já provou inviável qualquer sistema que, aparentando proteger ou garantir o emprego, acabe por criar uma rigidez no mercado de trabalho que prejudique e afronte a liberdade de trabalhar” (Idem, p. 321). Esta proposta encontrou um dos direitos que gerou maior oposição dentro da Comissão, o direito à garantia de emprego.

Em síntese, a mobilização da sociedade civil em torno dos temas tratados pela Ordem Social exerceu forte influência sobre os trabalhos constituintes, em especial na fase das Subcomissões, em que a ANC esteve mais aberta à participação popular. Dentre os participantes, destacaram os representantes do DIAP,

1.3 A ANÁLISE MISTA: ESTUDOS SOBRE A ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA CONSTITUINTE

A mobilização de atores externos e internos foi uma constante na Constituinte. Consideramos, assim, como uma dimensão importante dos estudos sobre a ANC aquela que realiza uma análise mista, combinando um exame dos processos internos e externos à Constituinte. Destacam-se aqui dois tipos de análise, que tem relação imediata com a Comissão da Ordem Social: o primeiro considera a influência do empresariado sobre a constituinte e o segundo trata da intervenção de trabalhadores sobre o processo.

1.1.3 O empresariado na constituinte

Iniciando pela análise do empresariado, temos o estudo de Troiano (2012a, 2012b), a qual se debruça sobre a atuação das organizações representativas dos empresários durante a ANC. Ela desenvolve a tese de que a FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo foi incapaz de representar os interesses do empresariado na Constituinte, que ocasionou um movimento de dissidência de seus membros em busca de novos canais organizacionais. A autora adota a perspectiva da *pathdependency* como justificativa para a redução da capacidade representativa da FIESP. A origem institucional corporativista da Federação permitiu, assim,

atuações isoladas do empresariado sobre os títulos da ordem econômica e financeira, tributação e orçamento, alguns capítulos da ordem social e dos direitos e garantias institucionais.

Dreifuss (1989) aponta para a pluralidade de representações de empresários na Constituinte, considerando-os como agentes ativos e pivôs de organizações em busca de seus interesses. Ele destaca as contradições existentes entre as metas conservadoras e modernizantes do empresariado. Se, por um lado, o setor defendia a conquista de metas liberais para as empresas, por outro, era favorável à medidas conservadoras em assuntos sociais. A unidade de ação do empresariado, segundo o autor, teria por meta a luta contra a ampliação das faixas de estatização da economia e contra o que via como verdadeira subversão da ordem social vigente.

A tentativa de unificação do empresariado é manifesta por três eixos: a criação do Centro Democrático, nascido no interior do PMDB e do PFL, que se relaciona à meta de conter os conteúdos de esquerda e delinear uma Constituinte privatista; o estímulo e o trânsito entre facções temáticas, a partir do estabelecimento de classificações dos constituintes conforme suas posições de aliados ou inimigos; e, por fim, à articulação de lógica conservadora constituída pelo “Centrão”. Dreifuss (1989) ainda ressalta que “o ‘Centrão’ foi um mecanismos de demolição, não de construção, e nesse sentido, passageiro, temporal e pontual” (DREIFUSS, 1989, p.113).

Nestes estudos destacam-se os temas trabalhados pela Comissão da Ordem Social como áreas problema para o conjunto de empresários, que viam nos avanços dos direitos dos trabalhadores, minorias, mães e pessoas com deficiência possíveis entraves ao desenvolvimento econômico do país. A lista de itens considerados “indesejáveis” por este setor era ampla, indo da jornada de trabalho de 44 horas semanais à estabilidade no emprego e à imprescritibilidade dos direitos trabalhistas. Houve diversas manifestações de empresariados, destacando-se aquela que foi a maior manifestação da história do empresariado gaúcho, reunindo cinco mil empresários no Parque de Exposições pela Liberdade Empresarial, em repúdio à redução da jornada de trabalho e a estabilidade no emprego. O advento do Movimento pela Liberdade Empresarial também foi significativo, revelando o medo de que, com a estabilidade no emprego, o próximo passo fosse o “socialismo”, conforme dito por Zamprogna, presidente da Associação das Indústrias do Aço do Rio Grande do Sul. Ao fim, após tentativas fracassadas de derrubar a lei da estabilidade, o empresariado decidiu apoiar a proposta do Centrão, partindo do princípio de que não

havia “nada mais pernicioso para os investimentos do que a falta de indefinição (...) mesmo que sejam regras ruins” (Amaury Temporal em DREIFUSS, 1989, p.190).

1.1.4 Os trabalhadores na Constituinte

No outro lado do embate político estavam os representantes dos trabalhadores. O DIAP - Departamento Sindical de Assessoria Parlamentar durante a Constituinte foi um dos principais, se não o principal, representante deste interesse, ao aglutinar diferentes representações sindicais em sua representação na ANC. Costa (2011) faz uma análise da atuação do DIAP associada à teoria da Ciência Política sobre as relações de trabalho e a transição democrática. Sua tese é de que o órgão ocupou uma lacuna do movimento sindical brasileiro, que carecia de uma organização especializada em assuntos do Congresso. Desta forma,

o DIAP não teria criado o consenso, mas aproveitado a existência do entendimento das lideranças sindicais de que os interesses dos trabalhadores precisavam ser defendidos por uma organização caracterizada por alta especialidade técnica e capacidade de tratar de questões legislativas (COSTA, 2011, p.1).

O DIAP foi criado e organizado em 1983 com o objetivo de organizar e planejar sua preparação para a Constituinte de 1987-1988 na defesa dos direitos dos trabalhadores. O principal objetivo da organização na Constituinte foi o de aprovar as reivindicações de seus projetos. Como estratégia, adotou o Jornal do DIAP, o livro “Quem foi Quem na Constituinte” e propostas de projetos de ação, revelando-se, de certo modo, como uma organização lobista. O acompanhamento das votações e ações dos constituintes, seguido da atribuição de notas baseadas na defesa de interesses dos trabalhadores, se revelou como uma contundente ferramenta de pressão.

Costa (2011) parte do princípio que o conflito entre sindicalistas e empresários materializou a disputa entre preferências de trabalhadores e empresários, de modo que a análise dos grupos que se organizaram para a ANC se torna importante para compreender a configuração de forças ali presentes. Costa conclui que a articulação lobista do DIAP foi atípica, pois centralizou interesses comuns ao invés de convencer representações contrárias, isto é, ela chamou para si o apoio de entidades sindicais diferentes e de parlamentares e partidos alinhados com sua proposta. A Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, locus principal de sua atuação, foi amplamente composta por constituintes favoráveis aos direitos dos trabalhadores, inclusive não fazendo convite às

entidades representativas de empresários para participarem de audiências públicas. Assim, o DIAP na Constituinte representou amplamente o seu projeto (já respaldado pelas principais entidades sindicais do país), com capacidade técnica e competência política em negociar.

Para os fins desta pesquisa, é relevante considerar a discrepante capacidade de influência de empresários na composição social da ANC como um todo. Interessante notar, ainda, que a Subcomissão de Trabalhadores e Servidores Públicos foi de modo contrastante aquela cuja composição era de membros mais favoráveis aos direitos dos trabalhadores. Parece haver, portanto, uma aproximação entre a composição social desta Subcomissão com entidades representativas dos trabalhadores, ou ainda, aquela que maior foco obteve das entidades organizativas de trabalhadores. Entretanto, conforme demonstrado na Tabela 5, apenas 49% dos membros da Comissão da Ordem Social possuíam algum tipo de vínculo associativo direto, e, deste montante, a maior concentração de vinculação esteve entre os parlamentares dos partidos de esquerda, que tendem a utilizar os recursos advindos das relações sociais conquistadas neste âmbito. A influência a sociedade civil se deu, portanto, não só pela vinculação direta dos constituintes com as entidades, mas também através dos lobbies e das oportunidades de participação popular instadas na ANC pelo Regimento Interno.

Tabela 5 - Vínculo associativo entre os membros da Comissão da Ordem Social

| | | Partidos Políticos | | | Total |
|---------------------|-------|--------------------------|----------------------------|------|-------|
| | | PT, PCB, PC do B, PDT | PFL, PDS, PL, PDC e PTB | PMDB | |
| Vínculo associativo | Não | Contagem | 2 | 26 | 36 |
| | | Resíduo padronizado | -2,0 | ,8 | ,3 |
| | Sim | Contagem | 13 | 18 | 31 |
| | | Resíduo padronizado | 2,1 | -,8 | -,3 |
| | Total | | Contagem | 15 | 44 |
| | | | | 67 | 126 |

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP – UFPR).

As três diferentes análises da Assembleia Nacional Constituinte parecem convergir quanto à compreensão de uma multiplicidade de interesses dispostos no processo, dentro da qual as estratégias de consenso e negociação foram fundamentais para que o resultado final

garantissem, ainda que parcialmente, os diferentes interesses que estavam em jogo. A maior parte da literatura concorda também que o comportamento dos constituintes brasileiros é passível de ser explicado pela dimensão ideológica, ou mais claramente, pela contraposição entre conservadores e progressistas. No entanto, conforme destacado pela pesquisa de Medeiros (2013), embora na Comissão da Ordem Social esta dimensão recupere com precisão as preferências dos legisladores, uma segunda dimensão desponta de modo peculiar nesta Comissão. Na análise de Medeiros, as votações que causaram esta nova dimensão foram as que tratavam de disciplinar aposentadorias, pensões ou seguridade social para alguma categoria em particular.

Caberá aos próximos capítulos resgatar as dimensões do voto presentes na Comissão da Ordem Social, agregando a elas correlações com variáveis de perfil social, as quais, conforme demonstram Marcelino, Braga e Costa (2010), são uma dimensão determinante para explicar o comportamento dos atores políticos, que incluem dados sobre trajetória partidária, trajetória profissional e posicionamento ideológico. Neste sentido, concordamos com a assertiva de Marenco dos Santos (1998):

O acento posto no condicionamento exercido por instituições sobre indivíduos não deve subsumir o fato de que o background dos integrantes que tripulam estas organizações pode ser relevante para desvendar a disponibilidade e eficácia dos recursos empregados na provisão de lealdades organizacionais (p.17-18).

Em contraste com o adensamento da literatura voltada ao estudo do comportamento político dos atores que compuseram a ANC, a literatura que recupera o perfil dos constituintes ainda é limitada. Reservada a devida importância do condicionamento exercido por instituições sobre o processo constituinte, acreditamos que a dimensão societal de escolhas institucionais é também determinante de comportamentos, razão pela qual enquadraremos nosso estudo na análise sobre a relação entre o perfil sócio-político e o comportamento expresso nas decisões constituintes.

O Quadro 1 resume a localização das principais obras que tratam da ANC nas perspectivas aqui abordadas.

Quadro 1- Principais estudos sobre a ANC

Tipos de análise

Principais autores

| | |
|--|--|
| | |
|--|--|

| | |
|---|---|
| <p><i>A análise endógena: estudos sobre comportamento político e parlamentar, perfil social e trajetória política na ANC1987 – 88</i></p> | <p><i>Perfil social e trajetória política:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Coelho e Oliveira (1989) 1. Fleischer (1988) 2. Marcelino, Braga e Costa (2010) 3. Marengo dos Santos (1998) 4. Marengo dos Santos e Serna (2007) 5. Messenberg (2007; 2008) 6. Rodrigues (1987) |
| <p><i>Análise endógena: estudos sobre comportamento político e parlamentar, perfil social e trajetória política na ANC 1987 – 88</i></p> | <p><i>Comportamento político:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ames e Power (1990) 2. Bohn (2006) 3. Bolognesi (2010) 4. Coelho (1999) 5. Freitas, Moura e Medeiros (2009) 6. Gomes (2006) 7. Kinzo (1990) 8. Lamounier (1989) 9. Lima (2009) 10. Mainwaring e Perez-Liñan (1998) 11. Martins (2014) 12. Medeiros (2013) 13. Pilatti (2008) 14. Simoni Jr., Silva e Souza (2009) 15. Souza (2001) 16. Souza e Lamounier (1990) |
| <p><i>Análise exógena: sociedade civil e Constituinte</i></p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Alonso et al (2007) 2. Bezerra (1990) 3. Whitaker et al (1989) |
| | <p><i>O empresariado na Constituinte:</i></p> |

| | |
|---|--|
| <i>A análise mista: estudos sobre a atuação de organizações sociais na Constituinte</i> | 1.Troiano (2012 a, 2012 b) 2.Dreifuss (1989) |
| | <i>Trabalhadores na Constituinte:</i> Costa (2011) |
| <i>Fontes de dados</i> | 1. Departamento Intersindical De Assessoria Parlamentar – DIAP (1989) 2. Jornal Folha de São Paulo, de 17 de junho de 1987 3. Federação das Indústrias de São Paulo – FIESP, 1988. |

Fonte: a autora (2014).

2. OS ELEMENTOS DO MODELO ANALÍTICO

Este capítulo apresenta o modelo analítico que desenvolvemos para testar a hipótese da influência do perfil sócio-político sobre o comportamento expresso dos constituintes. Faremos a exposição das variáveis, das tipologias de perfil sócio-político e das tipologias de comportamento político.

2.1 A NATUREZA DOS DADOS

Os dados utilizados neste trabalho serão de dois tipos: o primeiro, relativo ao perfil sócio-político dos constituintes, foi construído a partir das fontes disponíveis no Dicionário Histórico Biográfico da Fundação Getúlio Vargas (DHBB) e na base de Biografias dos constituintes que participaram na ANC, disponível no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados⁷. Informações sobre o posicionamento ideológico dos constituintes foram retiradas

⁷Dados disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes> Acesso em 15 de julho de 2014.

das classificações de Leôncio Martins Rodrigues (1987), do Jornal Folha de São Paulo (caderno especial de 17 de junho de 1987) e da classificação feita por Lima (2009). Para traçar o perfil sócio-político dos membros da Comissão, foi realizada uma prosopografia dos 126 constituintes, contendo dados de identificação, naturalidade, filiação partidária, trajetória política e profissional, formação, ocupação, associativismo, classificação e autoimputação ideológica e participação nas Comissões e Subcomissões da ANC.

Os dados sobre as votações nominais da Comissão da Ordem Social foram retirados das Atas da Comissão da Ordem Social, disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. As votações somam um total de 43, sendo que se restringem ao processo ocorrido no estágio da Comissão da Ordem Social, e não nas Subcomissões, uma vez que não foi possível resgatar nominalmente estas votações. Destas 43, 13 foram votações unânimes, e é sobre as 30 votações em que houve divisão de votos que trataremos neste trabalho.

Expostas as fontes de dados consultadas, passamos à explanação da construção dos tipos de perfil sócio-político e de comportamento político.

2.2 A CONSTRUÇÃO DA TIPOLOGIA

Construiremos uma tipologia de perfis sócio-políticos na Comissão da Ordem Social a fim de correlacionar estes perfis com os comportamentos políticos expressos, averiguando, assim, se houve coerência entre os tipos de constituintes e os tipos de comportamento. Nesta seção, explicaremos a tipologia criada para explicar o perfil sócio-político, discriminando quais os critérios de classificação das variáveis consideradas para esta construção. Para tanto, apresentamos duas dimensões distintas: uma dimensão social e uma dimensão política.

2.2.1 A dimensão social

A dimensão social será construída a partir dos atributos sociais dos constituintes que, acreditamos, podem ter relação com o comportamento parlamentar. Analisar as posições sociais originárias dos políticos pode esclarecer as bases sociais da classe, bem como aproximar a representação política da representação de grupos e categorias sociais.

Iniciamos pela variável ocupação, identificando sua relevância para comparar a origem e a classificação da posição social do agente político. A posição social no âmbito do trabalho e da produção “é tanto uma fonte de estratificação social no acesso à riqueza material

e ao bem-estar social, como uma fonte para a legitimação de classificações hierárquicas do capital social” (MARENCO DOS SANTOS & SERNA, 2007, p.95). Uma vez que aparecem cerca de 30 diferentes ocupações no universo da Comissão, criamos a categorização expressa no Quadro 3 para uniformizar os tipos de ocupação conforme traços comuns.

Quadro 2- Categoria ocupação profissional

| Ocupação agregada | Ocupações incluídas |
|--|---|
| Médicos | Profissionais que exerceram a Medicina. |
| Funcionários públicos | Servidores públicos de alto, médio e baixo escalão. |
| Empresários | Pequenos, médios e grandes empresários urbanos e rurais (pecuaristas, agricultores, etc.) |
| Políticos profissionais | Inclui aqueles que exerceram predominantemente a política como profissão. |
| Trabalhadores manuais e profissionais de nível médio | Inclui metalúrgicos, auxiliares, técnicos e corretor de imóveis. |
| Professores | Inclui professores universitários e de nível médio. |
| Profissões liberais | Inclui advogados, assessores jurídicos, engenheiros, administradores e publicitários. |

Fonte: a autora (2014)

Em nosso modelo, a variável ocupação permite identificar, ainda, questões como os condicionantes sociais para o comportamento político, a sobrerepresentação de determinadas categorias e classes sociais neste universo, o status social dos parlamentares e o processo de profissionalização política. Conforme Costa, Codato e Massimo (2013) “ocupações profissionais podem ajudar a esclarecer o tipo de vínculo existente entre a sociedade (sua estrutura, sua dinâmica, suas hierarquias) e a esfera da política institucional (suas oportunidades, seus filtros, suas barreiras)” (p.4). Eliassen e Pedersen (1978), em um estudo sobre elites políticas na França e na Alemanha, anotam que a ocupação principal do

parlamentar tem grande poder explicativo para o comportamento político dos parlamentares. Ademais, determinadas profissões, em alguns períodos históricos, são verdadeiros viveiros de vocações políticas (OFFERLÉ, 1999, p. 10), isto é, existem carreiras propícias que fornecem habilidades específicas. As profissões que se predispõem a uma carreira política são aquelas que oferecem oportunidades por proximidade (DOGAN, 1999). Em termos de probabilidade, a oportunidade de empreender uma carreira política longa é maior entre profissões intelectuais, como advogados e professores, do que entre engenheiros, por exemplo. Da mesma forma, quanto maior é a escalada entre o nível de profissão original e os privilégios e prestígios da profissão parlamentar, maior é a probabilidade de um abandono rápido, completo e definitivo da profissão original (*Idem*).

Destacamos a categoria de médicos das ocupações ligadas às profissões liberais por entender que a Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, ao tratar da regulamentação da política de saúde no Brasil, tende a atrair mais médicos. O volume de médicos, além disso, é numericamente significativo, atingindo o total de 17% das ocupações no universo considerado como explicaremos adiante. A categoria de funcionários públicos, por sua vez, foi dividida entre alto, médio e baixo escalão. A divisão entre escalões considera o status social e o poder de decisão no contexto da ANC, sendo que o status social leva em conta o principalmente o prestígio social de determinados cargos conforme a época, e o poder de decisão se revelam conforme o controle de recursos políticos e burocráticos que é atribuído pelo posto. Deste modo, constituímos as seguintes categorias: 1. baixo escalão: servente de escola, bancários, técnicos, ferroviários, ; médio escalão: gerente de banco, alto escalão: diretor de secretaria e empresa pública, administrador regional, presidente de banco, procuradores.

A categoria “empresários” divide-se entre empresários rurais (pecuarista e agricultores) e empresários urbanos (donos e fundadores de empresas de médio e grande porte, de acordo com o nível de produção, nacional ou municipal, respectivamente). Já a parcela de políticos profissionais inclui os sujeitos que dedicaram a maior parte de sua vida à política, e inclui aqueles que intercalaram cargos eletivos com cargos de nomeação, como assessores de governo e secretários nacionais e estaduais.

Procuraremos, ainda, analisar quais as bases institucionais para a carreira política prévia do parlamentar, buscando localizar o tipo de posição ocupada pelo constituinte no período imediatamente anterior à ANC quanto às funções regulatórias do Estado (conforme modelo desenvolvido por Lopes, 2009). Especificamente, buscaremos identificar se o

constituente fez parte, antes de assumir seu cargo parlamentar, de uma instituição pública com cargos de poder decisório dentro do Estado, se se inseriuna política após atuar em instituições da sociedade civil organizada, tais como Sindicatos e Movimentos Sociais ou se adveio de outros interesses difusos. Isto implica identificar se as bases institucionais dos constituintes sucedem do exercício do Poder Público ou da reivindicação pela sua conversão em direitos de cidadania e consequente reconhecimento estatal. Conforme Best e Cotta (2000) indicam, o desenvolvimento da esfera política nos anos pós-guerra valorizou a experiência profissional ligada à esfera pública e estatal, em detrimento da experiência ligada às ocupações regulares. Assim, o setor público apresenta vantagens para o recrutamento de políticos que exige para seu exercício habilidades específicas ligadas à administração da coisa pública.

A classificação das bases institucionais fica assim disposta:

1. Elites burocráticas de Estado: compreende os constituintes cujo(s) cargo(s) antecedentes ao ingresso na vida político-eleitoral foram cargos públicos de destaque, não-eletivos e com poder decisório no Estado (incluindo funções no poder Executivo e Judiciário). A conformação destes membros revela que “por terem a base política de suas carreiras eleitorais na vértice de burocracias estatais, tendem a se identificar com estruturas então vigentes do Estado” (LOPES, 2009, p.49). Estes constituintes seriam, assim, pouco receptivos a grandes mudanças na máquina pública, especialmente a supressões de instituições estatais.
2. Movimentos sociais organizados: representantes da sociedade civil organizada incluem sindicalismos empresariais, de trabalhadores, associações urbanas e rurais, organizações sociais emergentes, etc. Apresentariam maiores tendências de reivindicar autonomia e transformações no aparelho do Estado.
3. Base política difusa: agrega indivíduos cuja ocupação lhes granjeou projeção social, tais como comunicadores sociais, artistas, empresários e esportistas ou cujo ativismo solitário rendeu repercussão pública. São constituintes cuja variabilidade de comportamento tende a ser maior.

A justificativa para o emprego desta variável consiste no momento histórico da ANC, a qual coube reestruturar o Estado Brasileiro, indicando a inclinação dos constituintes por mudança ou conservação da ordem política estatal. Esta variável auxilia, ainda, na compreensão de potencialidade e limites do processo constituinte para a configuração de um

padrão de cidadania brasileiro distinto, cuja característica essencial é o condicionamento direto do exercício de direitos pela regulamentação estatal.

Esperamos que a combinação das variáveis ocupação e base institucional da carreira possam tornar visíveis os condicionantes sociais que moldam o comportamento parlamentar constituinte, indicando a homogeneidade dos grupos e os valores por eles compartilhados.

2.2.2 A dimensão política

Para a dimensão política criamos uma tipologia baseada nos atributos políticos dos constituintes, a qual foi construída de forma a agregar categorias de ambição política e ideologia (Quadro 3). O indicador de ambição política é explicitado pela tentativa de reeleição ou competição por outro cargo no pós Constituinte. O conceito adotado foi desenvolvido por Schlesinger (1966), o qual traz como pressuposto que "a ambição está no centro da política. A política prospera com base na esperança de progredir e no ímpeto por cargos" (p. 1).

As proposições fundamentais deste conceito são duas. Primeiro, os políticos formam expectativas a respeito de suas possibilidades de atingir determinados cargos públicos. Segundo, essas expectativas se formam em função da "estrutura de oportunidades políticas" em seu país. Em suas palavras, "as ambições de qualquer político fluem das expectativas que são razoáveis para um homem em sua posição" (Schlesinger, 1966, p. 9). Desta forma, existem três "direções" ou tipos de ambição: discreta, estática e progressiva. Em síntese, a ambição discreta diz respeito ao político que exerce um mandato e não se candidata à reeleição nem a outro cargo. A ambição estática está relacionada ao político que se candidata a um cargo com intenção de mantê-lo pelo maior tempo possível. A ambição progressiva se refere ao político que ocupa um cargo e tenta se eleger para outro considerado mais atrativo, e, em seu oposto, a ambição regressiva refere-se a volta dos deputados para cargos de menor prestígio. Sua teoria aduz que:

A teoria da ambição focaliza as maneiras como os homens cooperam entre si – formam organizações, coalizões e facções – que sirvam aos seus objetivos políticos". (...) "Pode ser aplicada a ações específicas observáveis, tais como os votos de um legislador ou as políticas propostas por um governador" (Schlesinger 1966, p. 5). (...) "A premissa central da teoria da ambição é que o comportamento de um político está relacionado aos cargos públicos que ele objetiva" (Schlesinger 1966, p. 6). (...) "De todos os motivos que podem impulsionar um político, seus esforços para obter cargos públicos são aqueles que um observador externo pode discernir com alguma segurança" (Schlesinger, 1966, p. 8).

Desta forma, a ambição política tem relação com o comportamento expresso pelo legislador, havendo relação entre a presença de ambição à carreira política e o

fortalecimento dos mecanismos de coerção à disposição dos líderes partidários para ensejar a coesão nas votações (OLIVEIRA, 2009). Importante ressaltar que o processo constituinte atraiu não só os políticos interessados em prosseguir com a carreira eletiva, mas também instou atores até então desinteressados com esta via, os quais se tornaram despertados a participar devido à escolha pela Constituinte congressual. Assim, agentes ligados a outros tipos de envolvimento político e militância em movimentos sociais elegeram-se deputados para fazer valer sua representação na elaboração do texto constitucional. Somaremos a esta variável um indicador da ideologia explicada através do alinhamento aos blocos suprapartidários de esquerda, Centrão/direita e PMDB não signatário ao Centrão.

Quadro 3- Variáveis na dimensão política

| Indicadores | Variáveis | Descrição das Variáveis |
|-------------------------|---|---|
| <i>Ambição política</i> | Tentativa de reeleição ou concorrência por outro posto no pós | Discrimina a escolha do parlamentar após a ANC, podendo ser: -Tentativa de reeleição; |
| | | -Concorrência para outro cargo mais alto (no caso dos deputados federais: governador, senador, ministro, presidente da República; no caso dos senadores: ministro e presidente da República); |
| | Constituinte | -Concorrência para cargo mais baixo (no caso de deputados federais: deputado estadual, prefeito, vereador; no caso dos senadores: deputado federal, deputado estadual, prefeito, vereador); |
| | | Sem tentativa de reeleição |
| <i>Ideologia</i> | Pertença às correntes suprapartidárias na ANC | <p>- Esquerda: Partidos de esquerda: PT, PCB, PC do B, PDT (Cf. KINZO, 1990); constituintes identificados com a classificação de esquerda em Lima (2003); não signatários do Centrão.</p> <p>- Centrão e direita: partidos de direita: PFL, PDS, PL, PDC (KINZO, 1990); constituintes identificados com a classificação de direita em Lima (2003);signatários do Centrão, conforme discriminado pela Câmara dos Deputados e pelos Anais da Constituinte (signatários da Resolução que altera o Regimento Interno da ANC).</p> <p>- PMDB não pertencente ao Centrão: PMDB, constituintes identificados como centro, centro direita e centro esquerda (LIMA, 2003), não signatários do Centrão.</p> |

Fonte: a autora (2014).

A variável é utilizada como uma *proxy* da ideologia dos constituintes, haja vista a indeterminação ideológica dos partidos políticos e o seu alto grau de fragmentação. Procuramos condensar as variáveis levantadas por DIAP (1989), Kinzo(1990) e Lima

(2003), utilizando também as informações fornecidas pela Câmara dos Deputados no que tange à vinculação dos constituintes às correntes suprapartidárias, construindo assim um indexador fundamentalmente relacional, isto é, que indica os agrupamentos que se dispuseram de forma polarizada na ANC. Este modelo reúne três elementos: a pertença a partidos de esquerda (os únicos partidos cuja ideologia e homogeneidade foi claramente progressista); o alinhamento ao Centrão somado aos partidos de direita não Centrão, os quais estavam próximos a interesses conservadores e governistas; e, por fim, o bloco do PMDB não pertencente ao Centrão, que reúne parlamentares que oscilavam no alinhamento com progressistas e conservadores, mas que não podem ser identificados como de esquerda, tampouco foram signatários do Centrão. A Tabela 7 ilustra a proporção dos membros de cada corrente dentro da Comissão da Ordem Social.

Tabela 6- Correntes suprapartidárias na Comissão da Ordem Social

| | Frequência | Porcentual | Porcentagem acumulativa |
|-------------------|------------|------------|-------------------------|
| Esquerda | 20 | 15,9 | 15,9 |
| Centrão e direita | 64 | 50,8 | 66,7 |
| PMDB não Centrão | 42 | 33,3 | 100,0 |
| Total | 126 | 100,0 | |

Fonte: a autora (2014).

Centrão e direita representam ampla maioria na Comissão da Ordem Social, entretanto, para alguns temas de interesse comum, o bloco do PMDB não signatário ao Centrão pôde unir-se aos parlamentares da Esquerda em determinados assuntos, pressupondo que houve tensões entre as proposições progressistas deste grupo contra aquelas conservadoras. É relevante notar que existe uma forte relação entre os blocos suprapartidários e os partidos políticos considerados progressistas, conservadores ou do PMDB. Adotamos, para a divisão dos partidos, a escala de conservadorismo criada por Kinzo (1990), a qual faz a seguinte disposição: 1. Conservadorismo: PFL, PDS, PL, PDC e PTB; 2. Progressistas (nota 0 em conservadorismo): PCB, PCdoB, PDT e PT. A Tabela 8 demonstra a concentração das

correntes partidárias de esquerda em partidos progressistas e da corrente Centrão e direita em partidos conservadores, conforme destacado nas linhas.

Tabela 7- Crosstabs - Blocos suprapartidárias e partidos políticos na Comissão da Ordem Social

Tabulação cruzada

| | | | Partidos | | | Total |
|----------------------------|-------------------|------------------------|-----------------------------|-------------------------------|------|-------|
| | | | PCB, PCdoB, PDT e PT. | PFL, PDS, PL, PDC e PTB | PMDB | |
| Blocos suprapartidários | Esquerda | Contagem | 14 | 1 | 5 | 20 |
| | | Resíduo padronizado | 7,5 | -2,3 | -1,7 | |
| | Centrão e direita | Contagem | 1 | 40 | 23 | 64 |
| | | Resíduo padronizado | -2,4 | 3,7 | -1,9 | |
| | PMDB não Centrão | Contagem | 0 | 3 | 39 | 42 |
| | | Resíduo padronizado | -2,2 | -3,0 | 3,5 | |
| | Total | Contagem | 15 | 44 | 67 | 126 |
| | | | | | | |

Fonte: NUSP – Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política – UFPR

Em síntese, esperamos que a dimensão ideológica e as bases institucionais de onde advieram os constituintes da Ordem Social possam recuperar as dimensões de seus votos, na medida em que indicam a presença de valores específicos, favoráveis ou não à mudança do status político presente à época.

2.4 OS TIPOS DE PERFIL SÓCIO-POLÍTICO

Procuramos construir uma tipologia de perfil sócio-político com base na discussão teórica acerca das variáveis anteriormente expostas e que compõe traços em tese capazes de

influenciar o comportamento político. Esta construção obedeceu a uma combinação lógica, na qual a variável “corrente suprapartidária” figurou como indexadora, isto é, como traço central a partir da qual outras variáveis foram anexadas. Para verificar a consistência destas combinações realizamos testes de correlação simples e análises de correspondência⁸. O método de correlação simples busca verificar o grau de relacionamento linear entre as variáveis, isto é, a frequência com que a variável aparece em uma população, ao passo que a Análise de Correspondência Múltipla (ACM) distingue indivíduos, colocando-os mais próximos ou mais distantes uns dos outros em eixos construídos com a maximização da variância das propriedades desses indivíduos. O objetivo é reduzir as informações presentes em um conjunto de dados que envolvem muitos indivíduos e variáveis em dimensões tangíveis para a análise. Assim, a ACM formula eixos nos quais os candidatos se opõem segundo conjuntos de propriedades que se mostram mais relevantes para suas diferenças.

Os perfis de linha da Análise de Correspondência aplicada às variáveis “corrente suprapartidária” e “bases institucionais” indicam a presença das correntes dentro das bases. A Tabela 9 demonstra uma presença maior (massa) das correntes de Esquerda nas bases institucionais ligadas aos Movimentos Sociais (0,400) e de orientação difusa (0,450). O Centrão/direita apresenta maior presença na base de inserção difusa (0,500), com correlação também com as bases de elites burocráticas (0,469) – onde o PMDB não pertencente ao Centrão aparece com maior correlação (0,579). Deste modo, a única base institucional cujas bases não se sobrepõem às demais é aquela ligada a movimentos sociais, onde a esquerda se faz presente de forma absoluta e concentrada.

Na Tabela 10 os perfis de coluna indicam a presença das diferentes bases institucionais dentro das correntes suprapartidárias. Os dados, conforme dispostos, apontam que as bases de elites burocráticas e de inserção difusa estão mais presentes nas correntes Centrão /Direita e PMDB não Centrão, enquanto os movimentos sociais se tornam mais presentes na esquerda e as bases de inserção difusa no PMDB não pertencente ao Centrão. Fica novamente evidente a alta correlação entre as bases pertencentes aos movimentos sociais

⁸ De acordo com Czermainski (2004) a análise de correspondência (AC) é uma técnica de análise exploratória de dados adequada para analisar tabelas de duas entradas ou tabelas de múltiplas entradas, levando em conta algumas medidas de correspondência entre linhas e colunas. A AC, basicamente, converte uma matriz de dados não negativos em um tipo particular de representação gráfica em que as linhas e colunas da matriz são simultaneamente representadas em dimensão reduzida, isto é, por pontos no gráfico. Este método permite estudar as relações e semelhanças existentes entre: a) as categorias de linhas e entre as categorias de colunas de uma tabela de contingência, b) o conjunto de categorias de linhas e o conjunto de categorias de colunas. A AC mostra como as variáveis dispostas em linhas e colunas estão relacionadas e não somente se a relação existe. Embora seja considerada uma técnica descritiva e exploratória, a AC simplifica dados complexos e produz análises exaustivas de informações que suportam conclusões a respeito das mesmas

junto à esquerda, a qual tem sua militância ligada às questões dos movimentos sociais, como sindicatos; entretanto, as demais bases institucionais de sobrepõem nas outras categorias partidárias.

Tabela 8 - Perfis de linha - Corrente suprapartidária X Bases institucionais

| Correntes suprapartidárias | Bases institucionais | | | |
|----------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-----------------|--------------|
| | Elites burocráticas de Estado | Movimentos Sociais Organizados | Inserção Difusa | Margem ativa |
| Esquerda | ,150 | ,400 | ,450 | 1,000 |
| Centrão e direita | ,469 | ,031 | ,500 | 1,000 |
| PMDB não Centrão | ,571 | ,071 | ,357 | 1,000 |
| Massa | ,452 | ,103 | ,444 | |

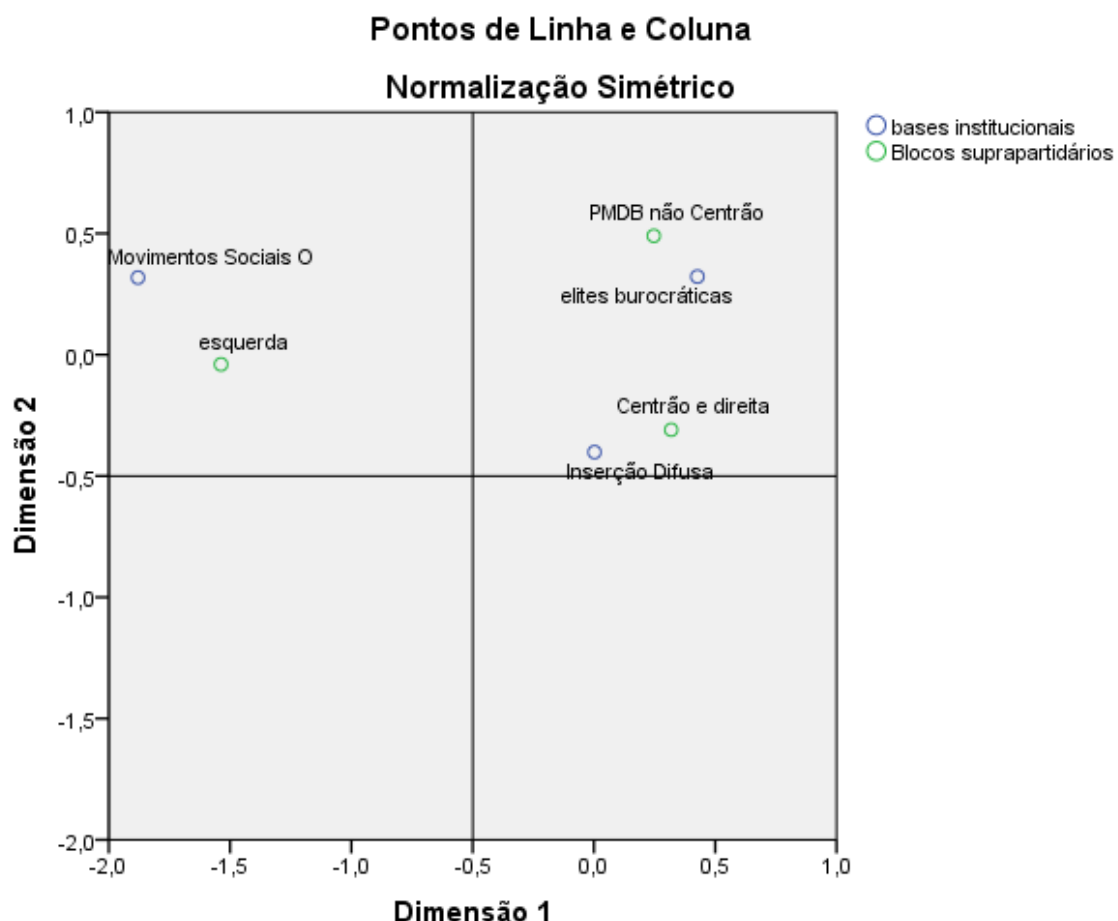
Fonte: NUSP – Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política – UFPR

Tabela 9 - Perfis de coluna – Corrente suprapartidária X Bases institucionais

| Blocos suprapartidários | Bases institucionais | | | |
|-------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-----------------|-------|
| | Elites burocráticas de Estado | Movimentos Sociais Organizados | Inserção Difusa | Massa |
| Esquerda | ,053 | ,615 | ,161 | ,159 |
| Centrão e direita | ,526 | ,154 | ,571 | ,508 |
| PMDB não Centrão | ,421 | ,231 | ,268 | ,333 |
| Margem ativa | 1,000 | 1,000 | 1,000 | |

Fonte: NUSP – Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política – UFPR

Gráfico 3- Análise de correspondência - Bases institucionais X Blocos suprapartidários



Singular value = 0,447 (Dimensão 1)

O Gráfico 3, significativo na Dimensão 1, demonstra a oposição entre esquerda e movimentos sociais de um lado (lado esquerdo) e elites burocráticas e inserção difusa (lado direito) junto ao Centrão, direita e PMDB, de outro. Fica claro que a tendência da Comissão, no que tange as bases institucionais, é dividir entre esquerda e não esquerda – movimentos sociais, de um lado, elites e inserção difusa, de outro. Há, deste modo, grande heterogeneidade nos dois últimos agrupamentos, cujas bases se sobrepõem.

Efetuamos a operação da Análise de Correspondência também para as variáveis “ocupação principal” e “corrente suprapartidária”, conforme expresso nas Tabela 10 e 11.

Tabela 10 - Perfis de linha - Análise de Correspondência Ocupação X Corrente suprapartidária

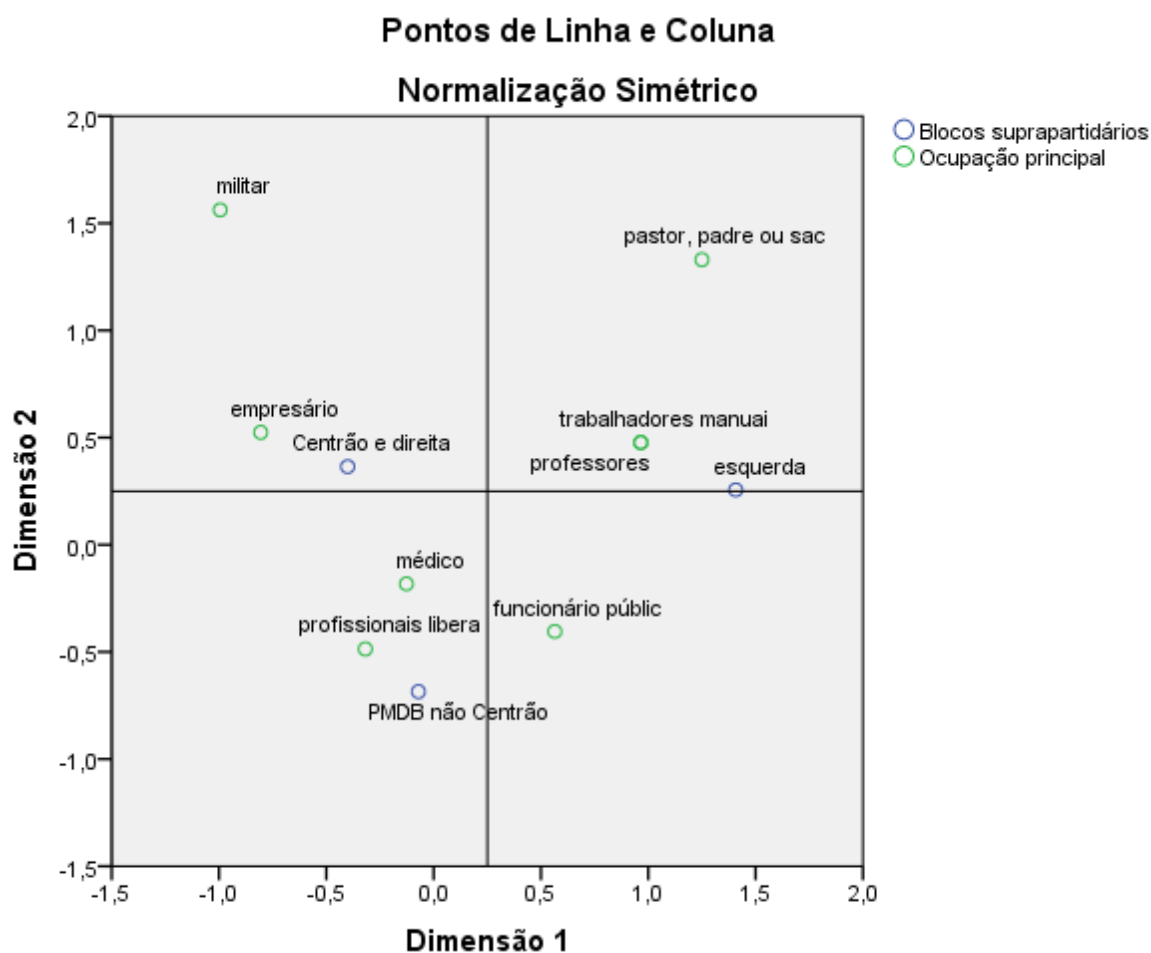
| Correntes | Ocupação principal | | | | | | | | |
|-------------------|--------------------|---------------------|------------|--|-----------|----------------------|---------|-----------|--------------|
| | Médico | Funcionário público | Empresário | Trabalhador manual e profissional de nível médio | Professor | Profissional liberal | Militar | Religioso | Margem ativa |
| Esquerda | ,150 | ,300 | ,000 | ,200 | ,200 | ,100 | ,000 | ,050 | 1,000 |
| Centrão e direita | ,190 | ,111 | ,317 | ,063 | ,063 | ,222 | ,016 | ,016 | 1,000 |
| PMDB não Centrão | ,220 | ,220 | ,146 | ,049 | ,049 | ,317 | ,000 | ,000 | 1,000 |
| Massa | ,194 | ,177 | ,210 | ,081 | ,081 | ,234 | ,008 | ,016 | |

Tabela 11 - Perfis de Coluna - Análise de Correspondência - Ocupação X Corrente suprapartidária

[illegible]

Os perfis de linha demonstram a correlação entre a corrente de esquerda e as ocupações de funcionários públicos, trabalhadores manuais e profissionais nível médio, professores e religiosos (pastores, padres). Já o Centrão/direita tem forte correlação com empresários e militares e o PMDB com médicos, funcionários públicos e profissionais liberais. Por sua vez, os perfis de coluna demonstram a concentração das categorias médicos no PMDB, funcionários públicos na esquerda e no PMDB, empresários no Centrão/direita, trabalhadores manuais e profissionais nível médio e professores na esquerda, profissionais liberais no PMDB, militares no Centrão/direita e religiosos na esquerda. A figura demonstra graficamente esta correlação, significativa nas duas dimensões (singular value de 0,403 na dimensão 1 e 0,233 na dimensão 2).

Gráfico 4 - Análise de Correspondência - Ocupação X Corrente Suprapartidária



Fonte: a autora (2014).

As ocupações distribuem-se, assim, da seguinte maneira: (i) Esquerda: trabalhadores manuais, profissionais de nível médio, professores, funcionários públicos e religiosos (quadrante superior direito); (ii) Centrão e direita: empresários e militares (quadrante superior esquerdo); e (iii) PMDB não Centrão: médicos, profissionais liberais e funcionários públicos. No entanto, a ocupação “funcionário público” se sobrepõe em duas correntes (esquerda e PMDB não Centrão). Este indicador corrobora a teoria de que a representação de origem sócio-ocupacional está ligada a determinados valores (empresários e conservadores, trabalhadores manuais e profissionais nível médio à esquerda). A surpresa fica por conta do PMDB, onde há sobreposição de funcionários públicos e profissionais liberais (incluindo médicos).

A variável “ambição política”, no entanto, não encontrou qualquer correlação significativa em termos estatísticos, uma vez que o valor singular da correlação resultou em 0,196 na dimensão 1 e 0,074 na dimensão 2, denotando portanto a ausência de correlação entre esta variável da dimensão política e o valor da ideologia.

Assim, na construção dos perfis sócio-políticos, constatamos que, embora haja uma força de correlação entre as correntes e determinadas ocupações – demonstrando, portanto a existência de diferenças entre as origens sociais dos diferentes agrupamentos – estas diferenças não são excludentes entre os grupos e por vezes inclusive se sobrepõem entre agrupamentos diferentes. Isto implica dizer que, dentro do agrupamento de esquerda, por exemplo, há ocorrência de profissionais liberais, também. Isto se torna ainda mais evidente quando consideramos a variável “bases institucionais”. Sendo assim, construímos nossa tipologia baseando tão somente na corrente suprapartidária de origem, concluindo pelos seguintes tipos sócio-políticos:

TIPO 1: Esquerda

TIPO 2: Centrão e direita.

TIPO 3: PMDB não Centrão.

2.5 O COMPORTAMENTO POLÍTICO EXPRESSO EM VOTAÇÕES

Para a análise do comportamento político empreenderemos dois passos: no primeiro, analisaremos a coesão dos grupos nas votações nominais aplicando o índice de Rice e no

segundo faremos a análise das votações, procurando discriminar de que forma os diferentes tipos sócio-políticos se comportaram.

2.5.1 A coesão nas votações

A indisciplina partidária na ANC é dada como líquida e certa: não seria o partido a orientar as votações dos parlamentares, mas sim outros tipos de condicionamento. Disciplina partidária corresponderia a “uma situação em que membros submetem-se a uma decisão, a despeito de suas preferências individuais” (MARENCO DOS SANTOS, 1998, p.17). A coesão, por contraste, indicaria uma situação onde há homogeneidade na distribuição de preferências, sem a necessidade de ações coercitivas. Quando a coesão é precária os comportamentos tornam-se dependentes de outros tipos de sanções e ganhos. Desta forma, o acento posto no condicionamento das instituições sobre indivíduos não deve subsumir o fato de que “o background dos integrantes que tripulam estas organizações pode ser relevante para desvendar a disponibilidade e eficácia dos recursos empregados na provisão de lealdades organizacionais” (Idem), isto é, a razão pela qual o constituinte vota de modo coeso com um agrupamento pode ter relação com o seu perfil sócio-político individual.

A fim de verificar empiricamente se há coesão entre os agrupamentos suficiente para tornar previsíveis as decisões tomadas em plenário, aplicaremos o índice de Rice. O índice de RICE é muito usado em análises sobre votações parlamentares há quase um século, revelando *o grau de coesão entre diferentes grupos*, conforme sua votação nominal. Este índice varia de *zero* (para um grupo que não mobiliza toda a sua influência ou se divide equitativamente entre votos favoráveis e votos contrários) a *um* (para um grupo bem mobilizado e unido) e é calculado subtraindo-se a proporção de votos computados. Carey e Reinhardt (2003, p.785) resumem:

$RICE_{ij} = | \% \text{ sim}_{ij} - \% \text{ não}_{ij} |$ para o grupo i na votação j , em que não são considerados os membros do grupo que não deram votos "sim" ou votos "não". Isto é, as proporções de votos favoráveis ou contrários baseiam-se apenas nos que votaram *ou* "sim" *ou* "não" e, portanto, totalizam *um*. O escore RICE pode variar de *zero* (número igual dos que votaram "sim" e votaram "não") a *um* (todos os que votaram deram o mesmo voto).

Por exemplo, quando 50% do partido vota “sim” e 50% vota “não” este índice será igual a zero. Se há total coesão, o índice será igual a 1,0. Será igual a 0,7 quando 85% dos

membros do partido estiverem de um lado e 15% do outro. Índice com pontuação maior que 0,9 são consideradas consensuais. Ao longo do texto usaremos índice de Rice e de coesão como sinônimos. As abstenções não são computadas.

São 37 votações nominais e levaremos em consideração apenas aquelas que não foram unânimes, que totalizam 23. Nas votações consideradas, o índice de Rice médio para os tipos foi superior a 0,6 na Esquerda e no PMDB não Centrão, o que significa dizer que, para uma votação qualquer, pode-se esperar que 80% do mesmo tipo votarão da mesma forma. Isto indica que os pertencentes a estes perfis se comportam da mesma forma na maioria das votações, havendo força nos dados trabalhados. A exceção fica por conta do Centrão/direita: com a média em 0,46, as votações deste agrupamento são coesas em apenas 56% dos casos.

Tabela 12- Índice de Rice médio por tipo sócio-político

| Tipos | Médias | Desvio Padrão | Mínimo | Máximo | Casos |
|--------------|---------------|----------------------|---------------|---------------|--------------|
| 1 | 0,78 | 0,29 | 0 | 1 | 23 |
| 2 | 0,46 | 0,26 | 0 | 1 | 23 |
| 3 | 0,62 | 0,33 | 0 | 1 | 23 |

Fonte: a autora (2014).

A força destes dados é ilustrada pela análise da dispersão dos casos. Para todos os tipos, as votações em que os mesmos apresentam alta coesão são mais frequentes, pronunciadamente mais dentre o Tipo 1, em que há coesão em 90% dos casos. O Tipo 2, identificado com o Centrão e a direita, é aquele cuja média atinge o índice mais baixo e responde à 58% das votações feitas por este grupo. Novamente aqui fica claro que não só o perfil do Centrão é mais heterogêneo, como mais errático são suas votações quando comparadas a outros agrupamentos.

Uma visão mais acurada da distribuição dos casos pode ser obtida a partir da consulta à Tabela 14, na qual a distribuição das votações por faixas de índice de Rice é exposta. A Tabela revela de maneira nítida que a maioria dos casos se verifica nas situações de alta coesão, com exceção do Centrão/direita. Este tipo apresenta médias bastante dispersas, com uma pequena concentração no índice que vai de 0,3 a 0,49, evidenciando que apenas metade deste grupo vota de forma coesa, a outra sendo dispersa e motivada por outros interesses que não o agrupamento, ou seja, a ideologia.

Tabela 13- Distribuições de casos por índice de Rice (%)

| RICE | TIPO 1 | TIPO 2 | TIPO 3 |
|----------|--------|--------|--------|
| 0-0,9 | 4,3 | 8,7 | 13,0 |
| 0,1-0,19 | 0,0 | 4,3 | 0,0 |
| 0,2-0,29 | 4,3 | 4,3 | 0,0 |
| 0,3-0,39 | 4,3 | 17,4 | 4,3 |
| 0,4-0,49 | 4,3 | 26,1 | 21,7 |
| 0,5-0,59 | 4,3 | 8,7 | 8,7 |
| 0,6-0,69 | 0,0 | 8,7 | 8,7 |
| 0,7-0,79 | 0,0 | 4,3 | 4,3 |
| 0,8-0,89 | 30,4 | 4,3 | 8,7 |
| 0,9-0,99 | 0,0 | 8,7 | 0,0 |
| 1 | 47,8 | 4,3 | 30,4 |
| TOTAL | 100 | 100,0 | 100 |

Fonte: a autora (2014).

Vistas em conjunto, as Tabelas 13 e 14 revelam uma forte diferença entre a esquerda, e os demais grupos: as correntes de esquerda apresentam uma coesão superior em comparação à verificada entre os demais. A unidade interna da esquerda independe de como os demais agrupamentos votam. A disciplina, por contraste, varia de acordo com a qualificação do conflito. A esquerda foi coesa principalmente em questões que dizem respeito aos trabalhadores e servidores públicos, direcionamento de recursos para saúde, reforma agrária, à categorização do crime de discriminação por doença e pela proibição de destinação de recursos às instituições privadas de saúde. É interessante notar, na proposta sobre a Reforma Agrária, a qual sugeria que: "O Estado promoverá a desapropriação das terras necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, mediante indenização por títulos da dívida agrária", feita por Francisco Kuster (PMDB não Centrão), PMDB e esquerda votaram de forma coesa, enquanto o Centrão dividiu-se, atingindo o índice de 0,4.

O Centrão/direita não apresentou um padrão consistente, atuando de modo disperso em questões diversas. A única votação em que este agrupamento atuou de forma coesa foi na emenda supressiva 891, proposta por Adylson Motta (Centrão/direita), o qual sugeriu a supressão da expressão presente no inciso II, do Art. 11, que referia: "a admissão ao serviço público, sob qualquer regime, dependerá sempre de um concurso público (...) será assegurado

o acesso funcional na carreira através de promoções, provas internas ou de títulos com igual peso”. Para o propositor, a primeira investidora não deveria exigir títulos. A proposta foi aprovada, com apenas o Centrão/direita unânime em seu assentimento.

O PMDB não Centrão atuou coeso em questões ligadas aos direitos indígenas, à reforma agrária, à efetivação do servidor público e à categorização do crime de discriminação por doença. Importante notar que 90% das votações coesas do PMDB coincidiram com a coesão no agrupamento de esquerda, indicando que estes dois grupos atuaram como um bloco em 23% das votações da Comissão. Outro ponto relevante é a média do PMDB não Centrão no índice 1, o que indica que este agrupamento agiu de forma absolutamente coesa em 30% das votações. Desta forma, temos o agrupamento mais à esquerda, juntamente com o PMDB não Centrão agindo de maneira mais coesa e articulada do que o Centrão/direita. Se considerarmos que em certa parcela os estes dois agrupamentos agiram de modo conjunto, e que estão ali representados, principalmente, trabalhadores manuais, profissionais de nível médio, professores, profissionais liberais e médicos, é possível afirmar que existe uma tendência a fortalecer os interesses desta parcela nas deliberações da Comissão. A esquerda é minoria, mas se articula à uma parcela do PMDB não Centrão, avançando nas votações em detrimento do Centrão/direita, que é muito pouco coeso.

Cabe anotar que a estratégia predominante no trabalho da Comissão foi marcada por negociações, que ficaram especialmente marcadas nos trabalhos das Subcomissões através da atuação dos Relatores. É por isso que, embora posições contundentes tenham saído no Anteprojeto da Comissão, estas não necessariamente passaram pelo processo de votação nominal. Este foi o caso, por exemplo, da votação pela estabilidade e pela jornada de trabalho de 40 horas. Edmilson Valentim (esquerda – PC do B) defendeu a proposta oralmente, dizendo:

Quando nós defendemos uma estabilidade, nós tivemos a preocupação: primeiro, do ponto de vista social, de garantir o direito que precisa ser resgatado, como já foi colocado aqui e acabar com essa pouca vergonha que é a rotatividade, que é o trabalhador que não pode reclamar de nada; reclamar por um par de botina, por um copo de leite se ele tem direito, e o empregador, na maioria das vezes, demiti-lo – é o que acontece inúmeras vezes, a grande e esmagadora maioria das vezes – é a opressão com a perspectiva de se demitir do emprego, é uma realidade concreta. (...) A estabilidade no emprego nós achamos ser de fundamental importância, e acreditamos, como já colocado aqui, que as práticas empresariais, a política econômica ou a nova política a ser colocada no País, tem que levar em conta que existe o trabalhador; (...) O trabalhador, como já foi dito aqui, não é camisa para ser usada e, quando estiver suja, ser jogada fora (Ata da Comissão da Ordem Social, p.44).

O constituinte Paulo Paim (PT – esquerda) reforçou a defesa pela estabilidade, indagando pela contradição de ser o Brasil a oitava economia mundial e ainda ter miséria;

Júlio Costamilan (PMDB não Centrão) anotou a reduzida presença de empresários na Comissão e defendeu que a Subcomissão não é destinada aos direitos destes, mas sim aos trabalhadores, que trabalham, mas empobreceram. Em contrapartida, Annibal Barcellos (PFL – Centrão/direita) argumentou que a estabilidade pode provocar a demissão dos menos qualificados e Ruy Nedel (PMDB não Centrão) interpretou a proposta como uma punição ao próprio trabalhador, que pode gerar o caos. No entanto, a maioria falou em favor do argumento da estabilidade, estando os contrários, nas discussões, em evidente desvantagem.

A Comissão parecia dividida, e nas primeiras sessões destinadas ao debate, sem deliberações, esta cisão foi pautada e rendeu grandes discussões. Entretanto, em 12 de junho de 1987, Domingos Leonelli (PMDB não Centrão) apresentou a proposta de nº 497, a qual substituiu o art. 1º, inciso I -“O trabalho é dever social e é assegurado a todos com justa remuneração”- pelo texto “I – A todos é assegurado o direito ao trabalho com justa remuneração. O emprego é considerado bem fundamental à vida do trabalhador e ninguém o perderá sem justa causa”. Sua justificativa foi de que a Constituição deveria vincular o direito ao trabalho ao direito ao emprego, comprometendo toda a sociedade com a primazia desta garantia. Paulo Paim retirou sua emenda ao mesmo artigo e a votação foi unânime em favor da estabilidade.

O tema da jornada de trabalho de 40 horas teve percurso similar. Quem apresentou a emenda que traduzia esta defesa foi Dionísio Dal Prá, constituinte do Centrão/direita, filiado ao PFL, através da emenda de nº212/5. Dionísio argumentou que a redução da jornada seria uma imposição do progresso tecnológico, necessária diante do avanço da automação que traria a ameaça do desemprego tecnológico. Em seu apoio, manifestam-se Francisco Kuster (PMDB não Centrão), o qual falou em favor da liberação do tempo útil do trabalhador para dedicação à vida comunitária e ao lazer. Em suas palavras: “Não é apenas do homem econômico que estamos tratando, mas do homem integral, cujas necessidades e aspirações não se esgotem no plano biológico” (Ata da Comissão da Ordem Social, p.136). Ruy Nedel (PMDB não Centrão) e Osvaldo Bender (Centrão/Direita – PDS) manifestam-se pela jornada de 44 horas/semanais em favor de um “meio-termo”. Após a fala de alguns parlamentares exaltando a necessidade da aprovação a redução da jornada de trabalho, Domingos Leonelli (PMDB não Centrão) encerrou a argumentação solicitando à Comissão que aprovasse a emenda por unanimidade, a fim de que seus membros chegassem ao Plenário como “portadores da bandeira do progresso e da bandeira da solidariedade aos trabalhadores nesta Constituinte” (Idem). A votação, foi, de fato, unânime. Ronan Tito (PMDB não Centrão) refletiu após a aprovação:

Temos ainda que passar pela apreciação da comissão de sistematização, mas, acima de tudo, temos o plenário. Que todos nós, neste momento, saibamos que esta é uma conquista para a luta, não é uma conquista definitiva. A luta continua e, por isso mesmo, não venha alguém amanhã dizer que quisemos ser vendedores de ilusões. Queremos ser, neste momento, em bloco, uma comissão que leve a ideia generosa, para que ela seja debatida e depois decidida pelos lídimos representantes de todo o Brasil no plenário. E aí, assim teremos a palavra final (Idem).

Embora com manifestações contrárias, portanto, às questões mais polêmicas e que depunham em favor dos direitos dos trabalhadores, a configuração de forças pendia para sua aprovação, a fim de marcar a Comissão como aquela que carregou a marca da defesa deste setor. Os contrários às propostas não apresentavam uma ação coesa capaz de articular em prol de seu projeto. É interessante notar que em diversos momentos dos trabalhos os constituintes negavam o “rótulo” partidário ou ideológico, tendo assim feito Ronan Tito (PMDB não Centrão) e Alcení Guerra (Centrão/direita – PFL). Este último referiu, já no início dos trabalhos da Comissão, que ao assumir o posto de relator da Subcomissão de Negros, Minorias e Pessoas com Deficiência, foi recebido com desconfiança por conta dos “falsos currículos” que circulavam pela Casa, que transformavam os membros da Comissão em grandes pecuaristas ou latifundiários, e diante disso antava o desejo de ouvir e debater, inclusive em junção de interesses com os constituintes conhecidos pela sua posição mais à esquerda, como Benedita da Silva. Edmilson Valentim (PC do B – Esquerda) afirmava defender o socialismo, mas entender que o trabalho da Comissão deveria ser por encontrar um caminho possível e equilibrado entre as diferentes forças que ali se colocavam.

Mas este consenso não foi pacífico. No último dia de reunião da Comissão, Max Rosenman (Centrão/direita – PMDB) convocou o Art. 14 do RI para solicitar que, conforme estabelecido pela regra, a reunião fosse encerrada antes da meia-noite, sem finalizar a apreciação das mais de 200 emendas faltantes. O Regimento estabelecia que, no caso da Comissão não encerrar seus trabalhos no tempo regulamentar, caberia ao relator da Comissão de Sistematização confeccionar o texto. O trabalho do relator da Ordem Social estaria, assim, perdido. Por ocasião deste pedido, estava na reunião o constituinte Mário Covas, líder do PMDB na Assembleia, o qual se valeu do Art. 39 do RI para argumentar em favor do prosseguimento dos trabalhos até seu término, pois entendia que, uma vez iniciado o processo de votação, este deveria continuar. Mário Covas também resgatou o Regimento da Câmara dos Deputados e do Senado para fazer valer seu argumento. A discussão perdurou. Odacir Soares (Centrão/direita, PFL) defendeu o respeito restrito ao RI, argumentando também que

aquelas votações que foram realizadas de forma simbólica, por solicitação de Francisco Kuster e acatadas por plenário, estariam dentro da ilegalidade, devendo ser refeitas uma a uma. A esquerda, por sua vez, retirou várias de suas emendas em prol do seguimento do trabalho até o fim. A estratégia do Centrão/direita era atravancar o prosseguimento dos trabalhos sob o argumento de que os prazos legais tornariam os encaminhamentos ilegais. Em que pese à argumentação dos parlamentares do Centrão/direita, outros constituintes argumentaram em favor do prosseguimento da sessão e o presidente da Comissão, Edme Tavares (Centrão/direita – PFL) decidiu que a reunião seria ultimada e que seriam votados apenas os destaques faltantes. Conforme registrado em ata: “para que nenhum constituinte seja ferido nos seus direitos e possa esta comissão apresentar no final dos trabalhos um anteprojeto para que possamos, realmente, dar uma demonstração de que aqui houve toda a liberdade, não só na busca do consenso, mas, acima de tudo, na defesa intransigente dos direitos de cada constituinte” (Ata da Comissão da Ordem Social, p. 174).

Outro dado importante é a respeito do papel do relator neste processo. Na fase da apresentação de destaque, a ele coube dar seu parecer frente às proposições dos constituintes; em duas votações houve voto em globo daquelas emendas que tinham posição favorável por parte do relator. Isto é, esta função assumia um poder central na condução do relatório: era ele quem consubstanciava o conteúdo das discussões das Subcomissões e Comissão, e seu parecer diante das emendas tinha grande peso sobre as votações, que em grande parte ocorreram às pressas devido ao prazo exíguo para o término dos trabalhos. Ademais, é preciso lembrar que Covas, presidente do PMDB, deliberadamente indicou os membros mais progressistas do partido para assumirem os cargos de relatores a fim de engrossar as filas de esquerda na Comissão de Sistematização (FREITAS, MOURA & MEDEIROS, 2009).

Ainda, o relator foi favorável às apenas duas emendas nas votações nominais não unânimes, sendo contrário às propostas em 90% dos casos. O PMDB não Centrão acompanhou o relator na maioria de suas votações, com exceção de duas, nas quais, ao contrário do relator, manifestou-se de forma favorável (embora não coesa – índice de 0,4 e 0,5 nestas votações). Este fato indica que a coesão do PMDB não Centrão pode estar relacionada com uma espécie de disciplina em relação às votações do relator, que também era do PMDB não Centrão.

Cabe ressaltar que, ainda que tenham ocorrido votações nos períodos predecessores, não há identificação nominal de voto nas atas das Subcomissões, apenas nas votações ocorridas já na Comissão da Ordem Social. Nesta última, no entanto, houve um pedido por parte do constituinte Francisco Kuster (PMDB não Centrão) de que as votações unânimes

fossem realizadas apenas de forma simbólica, a fim de agilizar o processo de votação, fato que foi resgatado posteriormente pelo constituinte Odacir Soares (Centrão/direita, PFL) como sendo ilegal. Diante do pedido de Odacir Soares, Mendes Botelho (Esquerda) ainda argumentou que esta era estratégia da direita, a qual, em suas palavras: “lamentavelmente, sempre agiu sorrateiramente, ora atacando como um cão para conseguir sua presa, ora traiçoeiramente, como um gato” (Ata da Comissão da Ordem Social, p.148). Sendo assim, algumas das votações não puderam ser registradas para nossa análise. Por esta razão nos debruçamos sobre as votações da Comissão, quando houve a apresentação de emendas ao Anteprojeto do Relator, compondo 31 votações nominais.

2.5.2 O comportamento expresso em votações nominais

O procedimento adotado para as votações nominais na Comissão da Ordem Social foi o seguinte (Ata da Comissão da Ordem Social, p.68): em primeiro lugar, seria votado o último substitutivo do Relator. Depois, feita a votação dos artigos destacados do substitutivo. Se rejeitado qualquer artigo, votar-se-ia a emenda substitutiva a ele apresentada na fase própria. Aprovado o substitutivo, ficariam prejudicados os anteprojeto e o primeiro substitutivo, ressalvados os destaques. Em seguida, seria feita votação em globo das emendas de parecer contrário, ressalvados os destaques. Na sequência, ocorreria a votação da matéria destacada, por ordem de artigos. Seriam votadas, ao final, as emendas destacadas que contivessem a expressão "onde couber". Se houver requerimento de preferência para votação de emenda que substitua parte do substitutivo, observar-se-ia a seguinte ordem: 1º) Votação dos artigos do substitutivo que não constarem do requerimento de preferência; 2º) Votação do requerimento de preferência. Aprovada a matéria, ficam prejudicadas todas as emendas oferecidas àqueles dispositivos, que foram votadas preferencialmente. Este complexo procedimento resultou em 31 votações nominais, afora as votações simbólicas.

Tratamos as 23 votações nominais (não unânimes) de acordo com o tema específico do qual trataram, a fim de discriminar em que áreas os agrupamentos se manifestaram a favor ou contrariamente. A categorização ficou conforme exposta na Tabela.

Quadro 4 - Temas das votações nominais

| TEMAS | SUBTEMAS | QUANTIDADE |
|--|---|------------|
| TRABALHADORES E SERVIDORES PÚBLICOS | Direito ao trabalho | 1 |
| | Licença gestante | 1 |
| | Saúde do trabalhador | 1 |
| | Aposentadoria | 1 |
| | Jornada de trabalho | 2 |
| | Profissões (médico e empregada doméstica) | 2 |
| | Serviço público (acesso e efetivação) | 2 |
| | Militares | 1 |
| | Reforma agrária | 1 |
| | | |
| SEGURIDADE SOCIAL | Tributos | 1 |
| MINORIAS | Indígenas | 2 |
| | Sexualidade | 2 |
| | Discriminação por doença | 1 |
| SAÚDE | Recursos | 1 |
| | Setor privado | 1 |
| MEIO AMBIENTE | Proteção ambiental | 3 |
| TOTAL | | |

Fonte: a autora (2014)

As votações do tema “trabalhadores e servidores públicos” referem-se às 13 proposições feitas por Paulo Paim (Esquerda), Carlos Sant’anna (Centrão/direita) Mansueto de Lavor (PMDB não Centrão), Domingos Leonelli (PMDB não Centrão), Francisco Kuster (PMDB não Centrão), Stélio Dias (Centrão/direita), Jofran Frejat (Centrão/direita), Mauro Sampaio (Centrão/direita), Osvaldo Bender (Centrão/direita), Mendes

Thame(Centrão/direita), Adylson Motta (Centrão/direita), Cunha Bueno (Centrão/direita), Raquel Cândido (Centrão/direita) e Fábio Feldmann (PMDB não Centrão). Importante notar que a esquerda retirou a grande maioria de seus destaques que foi o Centrão/direita quem mais os encaminhou, gerando possivelmente um maior atraso no desfecho dos trabalhos. O interesse da ala mais progressista era de encaminhar o texto do relator conforme estava, por ser um avanço possível dentro daquele contexto.

Paulo Paim (Esquerda) apresentou uma emenda em que propunha a alteração do Art 2º, que referia: “Art 2º São assegurados aos trabalhadores urbanos, rurais, servidores públicos federais, estaduais, municipais” – para o seguinte texto: “e a todos os demais, independente de lei, os seguintes direitos, além de outros que visem a melhoria de sua condição social”. Neste artigo, justifica a tentativa de assegurar aos trabalhadores urbanos, rurais e aos servidores públicos que, tudo aquilo que fosse aprovado fosse também estendido aos demais trabalhadores que não estão citados. Outra expressão fundamental foi o termo “independente de lei”, que tornaria o artigo autoaplicável, e consequentemente garantido. Em contraposição, o relator argumentou que a auto-aplicabilidade da lei a tornaria sem efeito e a emenda foi rejeitada.

Mansueto de Lavor (PMDB não Centrão) levantou a proposta votação à emenda proposta de garantir "Licença remunerada à gestante, antes e depois do parto, por período não inferior a 120 dias, e à mãe adotiva, nos termos que a lei estabelecer". Em desfavor falou o relator, que entendia já haver proteção à maternidade e paternidade adotiva e que inserir o texto seria repetir o colocado adiante. A proposta foi consequentemente rejeitada.

Stélio Dias (Centrão/direita) apresentou proposta em que a saúde do trabalhador ficaria sob o encargo do Ministério do Trabalho, e não da Saúde. Em desfavor argumentaram Eduardo Jorge (Esquerda) e o relator, que entendiam que a proposta da criação de um Sistema Único de Saúde supriria também o atendimento à saúde do trabalhador. A proposta foi rejeitada.

O constituinte Mauro Sampaio (Centrão/direita) apresentou diversas emendas. A primeira, de nº 91/2, dizia o seguinte: "Facultada sua conversão em indenização pecuniária se não gozada, ou contada em dobro quando da aposentadoria do servidor". A ideia era garantir que houvesse indenização a todo o servidor que teria direito de gozar a sua licença-prêmio e que deixou de fazê-lo. Em favor argumentaram Edmilson

Valentim (Esquerda), Benedita da Silva (Esquerda) e Osvaldo Bender (Centrão/direita). A proposição foi aprovada.

Mauro Sampaio também encaminhou proposta que assegurava efetivação do servidor público que viesse exercendo o cargo de natureza permanente; o próprio constituinte apontou que a emenda era inócua diante da aprovação do direito à estabilidade. Ainda assim, a votação prosseguiu e a proposta foi rejeitada. O constituinte ainda encaminhou a proposta que permitia a acumulação de cargos para médicos; em desfavor argumentou Eduardo Jorge (Esquerda), o qual compreendia que com o advento do SUS a dedicação deste profissional deveria ser integral. A proposta foi rejeitada.

Levantou-se também uma proposta de estabilidade para a profissão de empregada doméstica, feita por Osvaldo Bender (Centrão/direita). O relator alegou que a categoria, em audiência pública, foi contrária à estabilidade para a categoria. A proposta foi rejeitada.

Domingos Leonelli (PMDB não Centrão) propôs fosse assegurada a jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos interruptos de revezamento (aprovada). Adylson Motta (Centrão/direita) apresentou a proposta de assegurar a investidura em primeiro cargo público sem a exigência de prova de títulos, a qual foi aprovada, e Osvaldo Bender (Centrão/direita) propôs fosse assegurada a reintegração de servidores mediante decisão da administração pública; foi rejeitada.

A proposta que trata da Reforma Agrária foi levada pelo constituinte Domingos Leonelli (PMDB não Centrão) e advogava que todo trabalhador rural teria direito, assegurada a propriedade, na forma individual, cooperativa, condominial, comunitária ou mista, para o desenvolvimento de suas atividades, inseria ainda um parágrafo único que colocava: "O Estado promoverá a desapropriação das terras necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, mediante indenização por títulos da dívida agrária.". O constituinte apresentou a proposta como uma maneira de "ampliar ainda mais o papel progressista" da Comissão João da Mata (Centrão/direita) argumentou que a proposta não caberia no tema da Ordem Social. Ronan Tito (PMDB não Centrão) argumentou que reforma agrária não era assunto econômico, mas assunto social, embora com implicações financeiras e econômicas. Júlio Campos alegou ser esta proposta uma forma de sanar os erros da Comissão da Ordem Econômica. A proposta terminou por ser aprovada.

Para cada votação identificamos a proporção de votação favorável e desfavorável ao tema conforme o agrupamento⁹. O agrupamento à esquerda tende a manifestar-se favoravelmente ao direito à primazia do trabalho, à nação indígena, ao turno de trabalho de 6h para serviços ininterruptos, à reforma agrária e a benefícios aos aposentados. Em geral, manifestou-se pela permanência do texto do relator, com apenas 4 votos (17%) diferentes deste. Já o agrupamento à esquerda tendeu a manifestar-se favoravelmente à manutenção do atendimento da saúde do trabalhador sob encargo do Ministério do Trabalho, à acumulação de cargos para médicos, e contrário à reforma agrária. O Centrão/direita foi o grupo que mais divergiu do texto do relator, manifestando-se de modo contrário em 11 votações (47%). O PMDB não Centrão revelou-se como um agrupamento favorável à jornada ininterrupta de 6h, à reforma agrária e à proibição do uso de energia nuclear. Divergiu da esquerda em apenas duas votações, que tratavam de benefícios para aposentados (foi contrário) e ao acesso ao serviço público sem exigência de prova de títulos (contrário). Tendeu a agir conforme atuação do relator, divergindo deste em apenas duas votações (8%).

Cunha Bueno (Centrão/direita) propôs que a folha de salário fosse base inclusive de sistema de seguridade social e sobre ela, ressalvadas às contribuições destinadas à educação, à assistência e o lazer dos trabalhadores, não poderá incidir qualquer outro tributo ou contribuição. Sua proposta não foi aprovada, tendo em desfavor falado o relator, que argumentava ser preciso resguardar as ações da seguridade e que estas poderiam ficar a cargo de uma contribuição a partir do lucro da empresa.

Sobre a questão dos indígenas, houve proposta por parte dos constituintes Stélio Dias (Centrão/direita) e Raquel Cândido (Centrão/direita). O primeiro sugeria substituir nação indígena por organização indígena no território nacional. A ideia de nação garantiria também o reconhecimento às terras indígenas, para evitar sua dizimação, de acordo com o argumento de Abigail Feitosa (Esquerda). A proposta foi rejeitada. Raquel Cândido propôs fossem fiscalizadas as terras indígenas a cada 5 anos, mas não previu as providências a serem tomadas neste período; a proposta foi rejeitada.

A questão da sexualidade tomou conta de duas votações: uma, proposta por Salatiel Carvalho (Centrão/direita) e outra por Benedita da Silva (Esquerda). A questão era reconhecer o termo “orientação sexual”, em lugar de “identidade sexual”, em ambas as votações. No entanto, a votação da proposta de Salatiel foi rejeitada em nome da proposta de Carlos Sant’anna (Centrão/direita), que incluía que ninguém seria discriminado, inclusive por ser

⁹ Ver em Apêndice A (p.91)

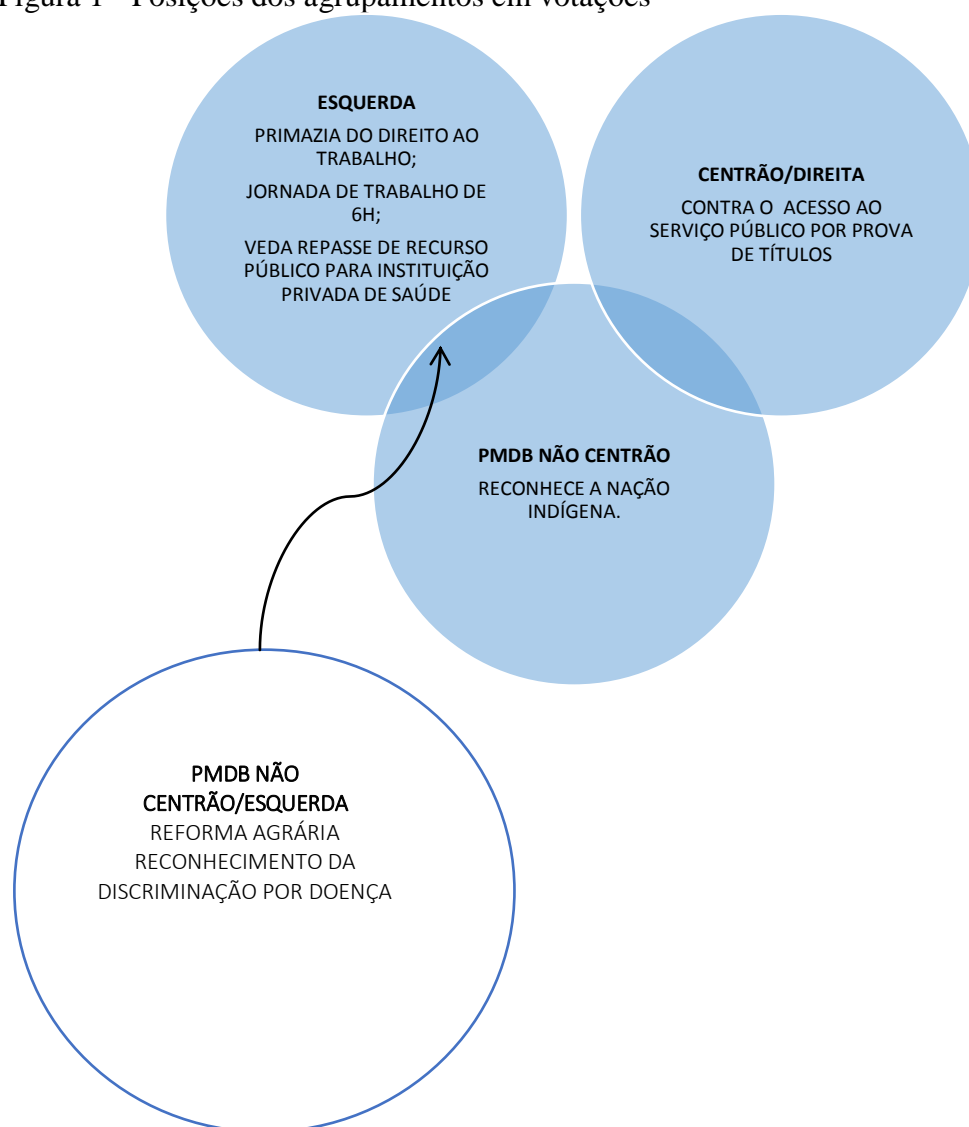
portador de alguma doença. Esta foi aprovada.

Sobre o tema saúde, Mauro Sampaio (Centrão/direita) propôs a supressão do artigo que vedava a destinação de recursos públicos para investimento em instituições privadas de saúde com fins lucrativos, mas foi vencido pela votação. Ruy Nedel (Centrão/direita) propôs suprimir a previsão de que o Poder Público poderia intervir nos serviços de saúde de natureza privada necessários ao alcance dos objetivos da política nacional do setor, como desapropriá-lo. Foi vencido.

Por fim, as propostas atinentes ao meio ambientes vieram de Fábio Feldmann (PMDB não Centrão), o qual propôs a proibição do uso de energia nuclear, em favor da vida, e venceu a votação, enquanto a última disse respeito à proposta de Cunha Bueno (Centrão/direito) que previa a plantação de 100 árvores por habitantes através de um projeto nacional. Foi vencido.

Para traçar a tendência de comportamento dos diferentes perfis políticos nos valem das votações em que cada agrupamento apresentou maior coesão, procurando indicar quais os temas onde os grupos atuam de forma consistente e qual a atitude expressa perante estes. A imagem a seguir ilustra estas posições, e pode ser sintetizada da seguinte maneira: a esquerda defendeu a saúde pública, os direitos dos trabalhadores, os direitos positivos e a reforma agrária, ao passo que o PMDB não Centrão encontrou a esquerda na defesa pela reforma agrária e pelo reconhecimento de direitos a não discriminação por doença; o PMDB também foi defensor da nação indígena. O Centrão/direita, tipo cujo comportamento é muito difuso, manifestou-se de maneira contundente apenas quando tratou sobre o acesso ao serviço público.

Figura 1 - Posições dos agrupamentos em votações



Desta forma, onde há tendência de predominância de trabalhadores e originários de movimentos sociais na composição social do partido, há também um comportamento expresso em favor dos direitos deste setor. Os valores da esquerda se realizam nas votações. O PMDB não Centrão demonstrou coesão junto às propostas progressistas do relator, revelando concordância com os direitos das minorias e dos trabalhadores rurais, ao passo que a indisciplina do agrupamento ao Centrão permitiu que houvesse avanço nas pautas progressistas da Comissão.

4. CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho consistiu em aferir a influência do perfil sócio-político dos constituintes membros da Comissão da Ordem Social sobre as decisões por eles expressa em votações nominais. As decisões da Comissão foram responsáveis pela aprovação de um texto cujo conteúdo rompeu com a ordem até então vigente de maneira contumaz, aprovando o direito à estabilidade no emprego, à redução da jornada de trabalho e à criação de um Sistema único de Saúde, além de criminalizar atos de discriminação e preconceito, dentre outras rupturas com o momento político anterior. Enquanto grande parte dos estudos sobre a ANC repousa seus argumentos explicativos a respeito do processo constituinte sobre os constrangimentos institucionais, procuramos encontrar na dimensão sociológica a influência para o conteúdo qualitativo das teses aprovadas no texto final.

Medeiros trouxe um argumento balizador para este trabalho, ao resgatar as dimensões envolvidas no processo decisório da ANC, encontrando na diáde progressistas – conservadores a razão que explicava, no derradeiro, as posições adotadas pelos constituintes em votações. A única ressalva a este modelo explicativo reside justamente na Comissão da Ordem Social, onde, segundo o autor, despontam outras dimensões, influenciadoras do conteúdo aprovado por aquela Comissão.

Realizamos um levantamento de atributos adquiridos e adstritos dos constituintes componentes da Ordem Social para concluir que as características comuns aos agrupamentos reduziam-se à dimensão ideológica – isto é, o alinhamento aos grupos suprapartidários que denominamos “Centrão”, “PMDB não pertencente ao Centrão” e “esquerda”. Avançamos ao apontar, na análise da coesão nas votações, que o único agrupamento disperso nas decisões foi aquele que comporia, posteriormente, o Centrão. Este achado corrobora as teses de que este agrupamento teve finalidades pontuais, quais sejam, de alteração do regimento interno e de manutenção de tendências conservadoras em pontos específicos, mas que não formavam, em si, um agrupamento sólido capaz de dar a base para o texto a ser aprovado. Desta forma, as estratégias de consenso e negociação foram fundamentais para o jogo decisório, e não necessariamente apareceram nas votações, mas, antes, nos bastidores do processo constituinte, pela negociação de lideranças partidárias e de distribuição de membros nas comissões.

Em que pese à indisciplina do Centrão, PMDB não Centrão e esquerda votaram de forma coesa dentro da Comissão da Ordem Social. Entendemos, assim, que os temas discutidos nesta Comissão comoveram o posicionamento destes grupos, influenciando assim no conteúdo aprovado ao fim. Estes grupos identificam-se com posicionamentos mais

progressistas, quando em contraste com os interesses do terceiro agrupamento, Centrão. Por fim, cabe resgatar que a dimensão sociológica não satisfaz completamente a explicação sobre o processo constituinte. Constrangimentos institucionais facilitaram e influenciaram as estratégias passíveis de serem adotadas pelos atores do processo – inclusive, o próprio mecanismo de consenso e negociação. Entretanto, entendemos que o forte distanciamento dos direitos garantidos pelo momento político anterior foram fortemente influenciados pelo background e interesses dos novos atores que ali se inseriram, os quais representavam, inclusive, parcelas da sociedade intensamente mobilizadas para este fim. Se a instituição determinou, os perfis deram o tom para as decisões tomadas na Ordem Social.

REFERÊNCIAS

- Alonso, Angela, Costa, Valeriano, & Maciel, Débora. (2007). Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 79, 151-167.
- Araujo, Cícero. (2013). O processo constituinte brasileiro, a transição e o poder constituinte. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v.88, pp.327-380.
- Barbosa, Rômulo Soares. (2008). A previdência social rural na Constituição de 1988: a perspectiva dualista da Contag. *Acta Scientiarum. Human and Social Sciences*, v. 30, n.2, pp.129-136.
- Best, H. & Cotta, M. (2000). Between Professionalization and Democratization: A Synoptic View on the Making of the European Representative. In: _____. *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Bezerra, Marcos Otávio. (1990). Mobilizações de bairro, repertórios de ação coletiva e trajetórias pessoais. *Antropolítica*, v.23, p.43-65.
- Bolognesi, Bruno. (2010). Constituinte de 1987-88: organização ou instituição política? *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 1 n.1, pp.86-100.
- Câmara dos Deputados. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente. Acesso em 13 mai.2013.
- Camargo, Aspásia & Diniz, Eli. (1989a). *Continuidade e mudança no Brasil da nova república*, São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.
- Carey, John M. & Reinhardt, Gina Y. (2002). Impacto das instituições estaduais na unidade das coalizões parlamentares no Brasil. *Dados*, 46, n.4, pp.773-804.
- Codato, Adriano. (2005). Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *Revista de Sociologia e Política*, n.25, p.83-106.
- Codato, Adriano, Costa, Luiz Domingos & Massimo, Lucas. (2014). Classificando ocupações prévias à entrada na política: uma discussão metodológica e um teste empírico. *Opinião Pública*, v. 20, n.3, p.346-362.
- Codato, Adriano & Massimo, Lucas. (2013). Codificando profissões em estudos de elites políticas: uma discussão metodológica e tipológica. In *Colóquio elites em diferentes escalas: teoria e metodologia no estudo de grupos dirigentes*. Available at: http://www.researchgate.net/publication/256462163_Codificando_profissões_em_estudos_de_elites_políticas_uma_discussão_metodológica_e_tipológica/file/60b7d522dd7a60c6c2.pdf [Acesso em dezembro 2013].
- Coelho, J.G.L. & Oliveira, A.C.N. de, 1989. *A nova constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes*. Rio de Janeiro: Revan.

- Coelho, R.C., 1999. *Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte*. 289p. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- Costa, LucasN.F. (2011). O Papel Institucional do DIAP no processo Constituinte de 1987-88. *36º Encontro Anual da Anpocs*, p.1-30. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=7952&Itemid=217. Acesso em dezembro de 2013.
- Couto, Cláudio. (1997). A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova: Revista de cultura de política*, v.39, n.7, p.33-52.
- Czermainski, A.B. 2009. *Análise de correspondência*. Piracicaba, 2004. Disponível em: <http://ce.esalq.usp.br/tadeu/anabeatriz.pdf>. Acesso em: 10 julho 2008.
- DANC - Diários da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988>. Acesso em 13 abr. 2013.
- DIAP.(1988). *Quem foi quem na constituinte*: nas questões de interesse dos trabalhadores. São Paulo: Editora Cortez.
- Dogan, M. (1999). Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers. In *La profession politique; XIXe-XXe siècles*. Paris: Éditions Berlin, pp. 171-199.
- Dreifuss, René. (1989). *O jogo da direita*, Petrópolis: Vozes.
- Fleischer, David. (1988). Perfil sócio-econômico e político da Constituinte. In: GURAN,M (org.). *O processo constituinte 1987-1988*. Brasília: Agil - UNB, p. 29-40.
- Freire, A. (2014). A via partidária da transição política brasileira. *Varia História*, v. 30, n.52, p.287-308.
- Freitas, R., Moura, S. & Medeiros, D., 2009. Procurando o Centrão: Direita e Esquerda na Assembléia Nacional Constituinte 1987-88. *Concurso ANPOCS-FUNDAÇÃO FORD Melhores trabalhos sobre a Constituição de 1988*, p.1-36.. Disponível em: http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/freitas-moura-medeiros_2009.pdf [Acesso em agosto de 2013].
- Gomes, Sandra. (2006). O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados*, v. 49, n.1, p.193-224.
- Discurso do Deputado Ulysses Guimarães, presidente da Assembléia Nacional Constituinte, em 05 de outubro de 1988, por ocasião da promulgação da Constituição Federal. (2008) *Revista Direito GV*, v. 4, n.2, p.595-602.
- Higley, J. & Burton, M., 2011. Democratic transitions and democratic breakdowns: the elite variable. *Texas Papers on Latin America*, v. 88, p.1-36. Disponível em: <https://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/10296> [Acesso em Abril, 2014].
- Kinzo, Maria D'Alva G. (1990). O quadro partidário e a constituinte. In Lamounier, Bolívar & Moura, Alkimar Ribeiro (org.). *De Geisell a Collor: balanço da transição*. São Paulo: Sumaré.
- Kinzo, Maria D'Alva G. (2004). Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n54, p.23-40.

- Lamounier, Bolívar. (1989). Os partidos na Constituinte. In:____. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Loyola, p. 150.
- Lamounier, Bolívar & Moura, Alkimar Ribeiro. (1990). *De Geisell a Collor: o balanço da transição*, São Paulo: Sumaré.
- Lima, Luís P. M. (2009). *A atuação da esquerda no processo constituinte: 1986-1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
- Lopes, Júlio Aurélio Vianna.(2008). *A carta da democracia: o processo constituinte da ordem pública de 1988*.Rio de Janeiro: Topbooks.
- Madeira, Rafael Machado. (2011). A atuação de ex-arenistas e ex-emedebistas na Assembleia Nacional Constituinte. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 26(77), pp.189–204.
- Mainwaring, Scott & Pérez-Liñan, Aníbal. (1998). Disciplina partidária: o caso da Constituinte. *Lua Nova: Revista de cultura de política*, n.44, p.107-136.
- Marcelino, Daniel, Braga, Sérgio & Costa, Luíz Domingos. (2010). Parlamentares na Constituinte de 1987/88: uma contribuição à solução do “enigma do Centrão.” *Revista Política Hoje*,v.18, n.2, p.239–279.
- Marengo dos Santos, André & Serna, Miguel. (2007). Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n.64, p.93-113.
- Marengo dos Santos, André. (1998). *Não se fazem mais oligarquias como antigamente: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros [1946-1998]*. Tese de doutorado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Martins, Rodrigo. (2014). O processo decisório na Assembleia Nacional Constituinte 1987-88: a escolha do sistema de governo. *38º Encontro Anual da ANPOCS*.
- Medeiros, Danilo. (2013). Instituições e decisões: a produção da constituição brasileira de 1988. *Trabalho preparado para apresentação no VII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 a 27 de setembro de 2013*.
- Messenberg, Débora. (2007). A elite parlamentar brasileira (1989-2004). *Sociedade e Estado*, v. 22, n.2, p.309–370.
- Messenberg, Débora. (2008). A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultural. *Revista de Sociologia Política*, v. 16, n.30, p.17–28.
- Neiva, P. & Izumi, M. (2012). Os “doutores” da federação: formaçãoa cadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n.41, p.171–192.
- Oliveira, M. M. F. (2009). A política como profissão: uma análise da circulação parlamentar na Câmara dos Deputados (1946 - 2007). Tese de Doutorado em Ciência Política da Universidade de São Paulo.
- Pereira, C. & Renno, L.(2007). O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 27, n.108, p.664–683.
- Pilatti, Adriano. (2008). *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*, Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Rodrigues, Leôncio Martins. (1987). *Quem é quem na constituinte*, São Paulo: OESP - Maltese.

- Schlesinger, J. 1966. *Ambition And Politics: Political Careers In The United States*. Chicago: Rand McNally
- Simoni Jr, S., Silva, P. & Souza, R. (2009). Sistema eleitoral na ANC 1987-88: A manutenção da representação proporcional. In: M. A. R. de Araújo, C. Simões, & J. Assis, eds. *A Constituição de 88: passado e futuro*. São Paulo: Hucitec, pp. 1–30.
- Souza, Amaury de & Lamounier, Bolívar. (1990). A feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira. In *De Geisell a Collor: balanço da transição*. São Paulo: Sumaré.
- Souza, Celina. (2001). Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, v. 44, n.3, p.513–560
- Souza, Maria Teixeira. (2003). O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v.58, p.37-58.
- Troiano, Mariele. (2012a). *As Associações Empresariais e o Processo Constituinte de 1987-88*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos.
- Troiano, Mariele. (2012b). Uma análise preliminar das associações empresariais no processo constituinte de 1987-88. *Anais do Seminário Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais - UFES*, pp.1–22.
- Whitaker, Francisco. et al. (1989). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

APÊNDICES

APÊNDICE A – TEMAS DAS VOTAÇÕES E POSICIONAMENTO DOS AGRUPAMENTOS

| TEMAS | ESQUERDA | CENTRÃO/DIREITA | PMDB | NÃO CENTRÃO |
|--|-----------|-----------------|-----------|-------------|
| Nação indígena | Favorável | Favorável | Favorável | |
| Utilização do termo “orientação sexual” | Favorável | Favorável | Favorável | |
| Reconhecimento de discriminação por | Favorável | Contrário | Favorável | |

| | | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|--|
| doença | | | | |
| Supremacia do direito ao trabalho (auto-regulatório) | Favorável | Contrário | Contrário | |
| Licença gestante para mães adotivas | Contrário | Favorável | Contrário | |
| Jornada de trabalho de 6h para serviços ininterruptos | Favorável | Contrário | Favorável | |
| Reforma agrária | Favorável | Contrário | Favorável | |
| Saúde do trabalhador sob responsabilidade do Ministério do Trabalho | Contrário | Favorável | Contrário | |
| Jornada de trabalho diferenciada para mãe de criança até 9 anos | Contrário | Dividido | Contrário | |
| Acumulação de cargos para médicos | Contrário | Favorável | Contrário | |
| Efetivação do servidor público em ativa | Contrário | Contrário | Contrário | |
| Suprimir a vedação de destinação de recursos públicos à serviços privados de saúde | Contrário | Contrário | Contrário | |
| Revisão das frações de terra indígenas | Contrário | Favorável | Contrário | |
| Restrição de tributos sobre a folha salário | Contrário | Favorável | Contrário | |
| Isenção de impostos em áreas ambientais preservadas | Contrário | Favorável | Contrário | |
| Plantação de 100 árvores/ano | Contrário | Favorável | Contrário | |
| Estabilidade para empregadas domésticas | Contrário | Favorável | Contrário | |
| Benefícios para aposentados | Favorável | Favorável | Contrário | |
| Supressão do poder de intervenção do | Contrário | Favorável | Dividida | |

**poder público sobre
serviço privado de
saúde**

**Acesso a serviço
público sem prova
de títulos**

Contrário

Favorável

Favorável

**Proibição da
energia nuclear**

Favorável

Favorável

Favorável

**Reintegração dos
militares às
carreiras**

Contrário

Contrário

Contrário

APÊNDICE B – Relação dos Constituintes membros da Comissão da Ordem Social

| Nome completo | Corrente suprapartidária | Partido | Subcomissão |
|---|---------------------------------|----------------|--------------------|
| Maria Abigail Freitas Feitosa | Esquerda | PMDB | Saúde |
| Adauto Pereira De Lima | Centrão/direita | PDS | Trabalhadores |
| Ademir Galvão Andrade | Esquerda | PMDB | Trabalhadores |
| Adylson Martins Motta | Centrão/direita | PDS | Saúde |
| Alarico Abib | Centrão/direita | PMDB | Saúde |
| Albérico De França Ferreira Filho | Centrão/direita | PMDB | Saúde |
| Alceni Ângelo Guerra | Centrão/direita | PFL | Negros |
| Almir José De Oliveira Gabriel | PMDB não Centrão | PMDB | nenhuma |
| Amilcar Benassuly Moreira | Centrão/direita | PMDB | Trabalhadores |
| Anna Maria Martins Scorzelli Rattes | PMDB não Centrão | PMDB | Negros |
| Annibal Barcellos | Centrão/direita | PFL | Trabalhadores |
| Augusto Silveira De Carvalho | Esquerda | PCB | Trabalhadores |
| Benedita Da Souza Silva Sampaio | Esquerda | PT | Negros |
| Manoel Bezerra De Melo | Centrão/direita | PMDB | Negros |
| Luiz Carlos Borges Da Silveira | PMDB não Centrão | PMDB | Saúde |
| João Bosco França Cruz | Centrão/direita | PMDB | Negros |
| Carlos Alberto Cotta | PMDB não Centrão | PMDB | Trabalhadores |
| Carlos Eduardo Venturelli Mosconi | PMDB não Centrão | PMDB | Saúde |
| Carlos Corrêa De Menezes Sant'anna | Centrão/direita | PMDB | Saúde |
| Cássio Rodrigues Da Cunha Lima | PMDB não Centrão | PMDB | Negros |
| Célio De Castro | PMDB não Centrão | PMDB | Trabalhadores |
| Francisco Das Chagas Duarte | Centrão/direita | PFL | Trabalhadores |
| Cid Sabóia De Carvalho | PMDB não Centrão | PMDB | Negros |
| Antônio Henrique Bittencourt Cunha Bueno | Centrão/direita | PDS | Saúde |

| | | | |
|---|---------------------|---------|--------------------------|
| Davi Alves Silva | Centrão/direita | PDS | Saúde |
| Dionísio Assis Dal-Prá | Centrão/direita | PFL | Trabalhadores |
| Domingos Leonelli Neto | PMDB não Centrão | PMDB | Trabalhadores |
| Osvaldo DoretoCampanari | PMDB não Centrão | PMDB | Negros |
| Edésio Frias De Araújo | Esquerda | PDT | Negros |
| Edme Tavares De Albuquerque | Centrão/direita | PDS | nenhuma |
| Edmilson José Valentim Dos Santos | Esquerda | PC do B | Trabalhadores |
| Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho | Esquerda | PT | Saúde |
| Eduardo Pinho Moreira | Centrão/direita | PMDB | Saúde |
| Fábio José Feldmann | PMDB não Centrão | PMDB | Saúde |
| Fernando Cunha Júnior | PMDB não Centrão | PMDB | Saúde |
| Antônio França Teixeira | PMDB não Centrão | PDT | Saúde / Trabalhadores |
| Floriceno Paixão | Esquerda | PMDB | Negros |
| Francisco Amaral | Centrão/direita | PMDB | Trabalhadores |
| Francisco Aguiar Carneiro | Centrão/direita | PMDB | Negros |
| Francisco De Assis Milhomem Coelho | Centrão/direita | PFL | Saúde |
| Francisco Oswaldo Neves Dornelles | Centrão/direita | PFL | Negros |
| Francisco De Assis Kuster | PMDB não Centrão | PMDB | Trabalhadores |
| Francisco José Pinto | PMDB não Centrão | PMDB | Trabalhadores |
| Francisco Guimarães Rollemberg | Centrão/direita | PMDB | Saúde |
| Francisco Rossi De Almeida | Centrão/direita | PTB | Saúde |
| Gandi Jamil Georges | Centrão/direita | PDS | Saúde |
| Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho | PMDB não Centrão | PMDB | Saúde |
| Geraldo Campos | PMDB não Centrão | PMDB | Trabalhadores |
| Hélio Calixto Da Costa | Centrão/direita | PMDB | Negros |
| Heráclito De Sousa Fortes | PMDB não Centrão | PMDB | Negros |

| | | | |
|---|---------------------|------|---------------------------|
| Hilário Braun | Centrão/direita | PMDB | Saúde |
| Iram De Almeida Saraiva | PMDB não Centrão | PMDB | Trabalhadores |
| Ivo Da Silva Lech | PMDB não Centrão | PMDB | Negros |
| Jaci Miguel Scanagatta | Centrão/direita | PFL | Negros |
| Jalles Fontoura De Siqueira | PMDB não Centrão | PFL | Negros / Trabalhadores |
| João Orlando Duarte Da Cunha | PMDB não Centrão | PMDB | Trabalhadores |
| João Da Mata De Souza | Centrão/direita | PFL | Trabalhadores |
| Joaquim Sucena Rasga | Centrão/direita | PMDB | Saúde |
| Jofran Frejat | Centrão/direita | PFL | Saúde |
| Feres Jorge Rocha E Silva Uequed | PMDB não Centrão | PMDB | Saúde |
| José Carlos De Sabóia Magalhães Neto | Esquerda | PMDB | Negros |
| José Elias Murad | Centrão/direita | PTB | Saúde |
| José Juarez Antunes | Esquerda | PDT | Trabalhadores |
| Júlio José Campos | Centrão/direita | PL | nenhuma |
| José Luiz De Sá | Centrão/direita | PFL | Saúde |
| JulioCostamilan | PMDB não Centrão | PMDB | Trabalhadores |
| Koyulha | PMDB não Centrão | PMDB | Trabalhadores |
| Lavoisier Maia Sobrinho | PMDB não Centrão | PDS | Saúde |
| Levy Dias | Centrão/direita | PFL | Trabalhadores |
| Lourival Baptista | Centrão/direita | PFL | Negros |
| Antônia Lúcia Navarro Braga | Centrão/direita | PFL | nenhuma |
| Lúcia Vânia Abrão Costa | Centrão/direita | PMDB | Negros |
| Lúcio Gonçalo De Alcântara | PMDB não Centrão | PFL | Saúde |
| Luís Gushiken | Esquerda | PT | Trabalhadores |
| Luiz Inácio Lula Da Silva | Esquerda | PT | Negros |
| Luís Alberto Soyer | Centrão/direita | PMDB | Saúde |

| | | | |
|---|---------------------|------|--------------------------|
| Pedro Mansueto De Lavor | PMDB não Centrão | PMDB | Trabalhadores |
| Marcondes Iran Benevides Gadelha | Centrão/direita | PFL | Negros |
| Maria De Lourdes Abadia | Centrão/direita | PFL | Saúde |
| Mário Soares Lima | Centrão/direita | PMDB | Trabalhadores |
| Aragão De Matos Leão Filho | Centrão/direita | PMDB | Saúde / Negros |
| Maurílio Figueira De Ferreira Lima | PMDB não Centrão | PMDB | Negros |
| José Mauro Castelo Branco Sampaio | Centrão/direita | PMDB | Negros |
| Max Rosenman | Centrão/direita | PMDB | Saúde / Trabalhadores |
| Antônio Carlos Mendes Thame | Centrão/direita | PFL | Saúde |
| José Mendes Botelho | Esquerda | PTB | Trabalhadores |
| Milton De Lima Filho | PMDB não Centrão | PMDB | Saúde |
| Nelson Alves Aguiar | Esquerda | PMDB | Trabalhadores |
| Nelson De Carvalho Seixas | Esquerda | PDT | Saúde/ Negros |
| Odacir Soares Rodrigues | Centrão/direita | PFL | Negros |
| Orlando Bezerra De Meneses | Centrão/direita | PFL | Saúde |
| Osmar Leitão Rosa | Centrão/direita | PFL | Trabalhadores |
| Osmir D'albuquerque Lima Filho | PMDB não Centrão | PMDB | Negros |
| Osvaldo Afonso Bender | Centrão/direita | PDS | Trabalhadores |
| Oswaldo Barreto De Almeida | Centrão/direita | PL | Saúde |
| Paulo Macarini | PMDB não Centrão | PMDB | Saúde |
| Paulo Renato Paim | Esquerda | PT | Trabalhadores |
| Pedro Chaves Canedo | Centrão/direita | PFL | Saúde |
| Plínio Barbosa Martins | PMDB não Centrão | PMDB | Trabalhadores |
| Raimundo Coelho Bezerra | PMDB não Centrão | PMDB | Saúde |
| Raimundo Monteiro De Rezende | Centrão/direita | PMDB | Saúde |
| Raquel Cândido E Silva | Centrão/direita | PFL | Saúde |

| | | | |
|---|---------------------|------|---------------|
| Raquel Capiberibe Da Silva | Esquerda | PMDB | Trabalhadores |
| José Renan Vasconcelos Calheiros | PMDB não Centrão | PMDB | Negros |
| Renato De Melo Viana | PMDB não Centrão | PMDB | Trabalhadores |
| Roberto Augusto Lopes | Centrão/direita | PTB | Trabalhadores |
| Roberto Egídio Balestra | Centrão/direita | PDC | Trabalhadores |
| Roberto João Pereira Freire | Esquerda | PCB | nenhuma |
| Roberto Vital Ferreira | Centrão/direita | PMDB | Saúde |
| Ronaldo De Azevedo Carvalho | Centrão/direita | PMDB | Negros |
| José Ronaldo Aragão | Centrão/direita | PMDB | Saúde |
| Ronan Tito De Almeida | PMDB não Centrão | PMDB | Trabalhadores |
| Rui Germano Nedel | PMDB não Centrão | PMDB | Negros |
| Salatíel Sousa Carvalho | Centrão/direita | PFL | Negros |
| Antônio Salim Curiati | Centrão/direita | PDS | Trabalhadores |
| José Sarney Filho | Centrão/direita | PFL | Negros |
| Saulo Garcia Queiroz | Centrão/direita | PFL | Trabalhadores |
| Severo Fagundes Gomes | PMDB não Centrão | PMDB | Negros |
| José Wilson Siqueira Campos | Centrão/direita | PDC | Trabalhadores |
| Stélio Dias | Centrão/direita | PFL | Trabalhadores |
| Antonio Valmir Campelo Bezerra | Centrão/direita | PFL | nenhuma |
| Vasco Alves De Oliveira Júnior | PMDB não Centrão | PMDB | Trabalhadores |
| Teotônio Brandão Vilela Filho | PMDB não Centrão | PMDB | Trabalhadores |
| Vítor Buaiz | Esquerda | PT | Saúde |
| Wilma Maria De Faria Maia | Esquerda | PDS | Trabalhadores |
| Wilson Barbosa Martins | PMDB não Centrão | PMDB | Trabalhadores |